

Keuri(n)g georganiseerd?

**Een onderzoek naar de positionering van de vier Keuringsinstellingen
voor plantaardig materiaal in het publieke domein.**

Nijmegen
6 mei 2014

Radboud Universiteit/Bestuurskunde

Johan de Kruijf
Pieter Zwaan
Sandra van Thiel

Inhoudsopgave

MANAGEMENTSAMENVATTING	5
1 INLEIDING	13
2 HISTORIE VAN DE KEURINGSINSTELLINGEN	17
2.1 KWALITEITSBELEID	17
2.2 FYTOSANITAIR BELEID	19
2.3 NEDERLANDSE INSPECTIESYSTEEM	21
2.4 PLANTKEUR	24
2.5 BETTER REGULATION	26
3 PLAATSBEPALING VAN KEURINGSINSTELLINGEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN	31
3.1 DE ROL VAN TOEZICHT IN HET PUBLIEKE DOMEIN	31
3.2 DE ORGANISATIE- EN BESTURINGSSTRUCTUUR VAN DE KEURINGSINSTELLINGEN IN 2014	33
3.3 HET TAKENPAKKET VAN DE KEURINGSINSTELLINGEN	36
3.4 DE BEDRIJFSVOERING VAN DE KEURINGSINSTELLINGEN	39
3.5 DE BEKOSTIGING EN HET VERMOGEN	43
3.6 CONCLUSIE: HET HUIDIGE TOEZICHT OP DE KEURINGSINSTELLINGEN	46
4 HET DEBAT OVER OP AFSTAND GEPLAATSTE UITVOERING VAN PUBLIEKE TAKEN	49
4.1 ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN	49
4.2 AGENTSCHAPPEN	50
4.3 STAATSDEELNEMINGEN	51
4.4 ANDERE BEGRIPPEN RONDOM VERZELFSTANDIGDE ORGANISATIES.	51
5 ZBO'S, AGENTSCHAPPEN EN STAATSDEELNEMINGEN NADER BEKEKEN.....	53
5.1 HOOFDLIJNEN VAN DE REGELGEVING.....	54
5.2 BESTURINGSSTRUCTUUR	59
5.3 ZEGGENSCHAP OVER HET TAKENPAKKET	63
5.4 HORIZONTALE VERANTWOORDING	65
5.5 PLANNING EN CONTROL.....	68
5.6 CONCLUSIE.....	79
6 MOGELIJKE ORGANISATIEMODELLEN	85
6.1 AGENTSCHAPSVORM	85
6.2 ZBO.....	87
6.3 STAATSDEELNEMING.....	92
6.4 SLOTSOM.....	94
7 AANDACHTSPUNTEN BIJ EEN TOEKOMSTIGE BESTURINGSSTRUCTUUR.....	95
7.1 FUSEREN OF NIET?	95
7.2 VOORSTEL VAN DE LEEUW.....	97
7.3 PARAMETERS VOOR ONTWERP.....	99
8 TOT SLOT.....	105

REFERENTIES	107
ACADEMISCH	107
OVERIGE DOCUMENTATIE:	108
BIJLAGEN.....	113
BIJLAGE 1: OVERZICHT ZBO'S MET OMZET UIT BEDRIJFSVOERING BOVEN € 50 MLN IN 2011.....	113
BIJLAGE 2: OVERZICHT AGENTSCHAPPEN MET OMZET UIT BEDRIJFSVOERING BOVEN € 50 MLN IN 2011	114

Managementsamenvatting

Aanleiding

In opdracht van de vier keuringsinstellingen voor plantaardig materiaal (KCB, NAK, NAKtuinbouw en BKD) en de organisaties die bedrijven in de plantaardige sector vertegenwoordigen is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor en gevolgen van een herpositionering van de vier keuringsinstellingen ten opzichte van hun huidige juridische rechtsvorm (privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, zbo's). Aanleiding voor dit onderzoek is het zogenoemde rapport De Leeuw (2013) waarin voorstellen worden gedaan om het aantal zbo's in Nederland te halveren. In het rapport De Leeuw wordt voorgesteld om de vier keuringsinstellingen om te vormen tot één plantaardige keuringsdienst, op publiekrechtelijke basis, al dan niet met een agentschapsstatus voor het uitvoerende deel van de organisaties. De keuringsinstellingen en sectororganisaties zijn erg bezorgd over de mogelijke consequenties van dit voorstel voor de kwaliteit van de dienstverlening, het draagvlak in de sector en het behoud van de internationale concurrentiepositie van Nederland.

Reikwijdte van het onderzoek

Doel van het onderzoek was niet om te komen tot het ontwerp van een ideale organisatievorm. Het gaat om een onafhankelijk onderzoek, gebaseerd op feiten, staand beleid en wetenschappelijke inzichten, waarin wordt beschreven welke mogelijke organisatievormen er zijn, en wat daarvan de voor- en nadelen van zijn voor de betrokken partijen: keuringsinstellingen, sectororganisaties, ministerie. Rekening houdend met de stand van de politieke discussie over ZBO's en de wensen die bij die betrokken partijen leven, wordt wel aangegeven hoe aannemelijk de beschreven organisatievormen zijn als uitkomst van een herpositionering. Uiteindelijk zal de beslissing over een herpositionering van de keuringsinstellingen echter altijd een beslissing zijn waarover de partijen samen moeten spreken alvorens de politiek een finale beslissing neemt.

Leeswijzer

In dit rapport gaan we eerst uitgebreid in op de historie van het ontstaan van de keuringsinstellingen en hun takenpakket (hoofdstuk 2), en hoe de keuringsinstellingen op dit moment zijn georganiseerd, bijvoorbeeld wat betreft hun interne sturing, bedrijfsvoering en bekostiging (hoofdstuk 3). Daarna bespreken we het huidige beleid ten opzichte van zbo's in het algemeen (hoofdstuk 4) en wat de mogelijke organisatievormen zijn: agentschap, drie vormen van zbo's, en staatsdeelnemingen (hoofdstuk 5). Op basis van die informatie tezamen wordt in hoofdstuk 6 besproken wat de gevolgen zouden zijn van een herpositionering van de keuringsinstellingen tot één van deze organisatievormen, en hoe aannemelijk zo'n herpositionering ten opzichte van andere organisatievormen is. In hoofdstuk 7 wordt dit aangevuld met een aantal andere parameters, die meegenomen zouden moeten worden in de discussie over herpositionering omdat ze bijvoorbeeld belangrijke beleidsdiscussies betreffen of omdat het gaat om sterk

gevoelde wensen vanuit de sector. Hoofdstuk 8 geeft de hoofdlijnen van het rapport weer, ter afsluiting.

Taken van de keuringsinstellingen

De vier plantaardige keuringsinstellingen zijn allen rond 1920 opgericht. Ze zijn voortgekomen uit particulier initiatief om de kwaliteit van plantaardige producten, inclusief zaai- en teeltmaterialen, te controleren en garanderen. Vanaf 1966 werden deze taken vastgelegd in wetgeving en werden de instellingen aangewezen als zelfstandig bestuursorgaan; dit proces wordt verstatelijking genoemd. Vanaf 1992 hebben de keuringsinstellingen een rol in de fytosanitaire (plantengezondheid) inspecties. Met de operatie *Plantkeur* vanaf 2007 werd deze taak verder uitgebreid, onder toezicht van de rijksoverheid. Vanaf 2013 valt fytosanitair toezicht onder de directe verantwoordelijkheid van de NVWA, maar worden keuringen door medewerkers van de keuringsinstellingen als ‘onbezoldigd ambtenaar’ uitgevoerd.

In de loop van de jaren is het beleid ten aanzien van zowel de kwaliteitscontroles als fytosanitaire inspecties steeds meer bepaald door Europees beleid, en door eisen die zogenoemde derde landen (non-EU) stellen aan de kwaliteit en gezondheid van plantaardig materiaal voor de export van Nederlandse producten naar die landen. Daarmee is een ingewikkeld geheel van regelingen en normen ontstaan die de overheid, overheden in andere landen en de sector zelf opleggen aan plantaardig materiaal, te controleren door de keuringsinstellingen (zie hoofdstuk 2 voor meer bijzonderheden).

Actuele beleidsontwikkelingen

In de beleidsvorming op dit terrein worden momenteel twee discussies gevoerd die van belang zijn voor de discussie over de herpositionering van de keuringsinstellingen. Ten eerste wordt er binnen de EU in het kader van het zogenaamde “Better Regulation” programma gewerkt aan een herziening van het bestaande beleid. Een zeer groot aantal wetsteksten zal worden vervangen door een kleiner aantal verordeningen (zie paragraaf 2.5).

De tweede discussie betreft een meer algemene herbezinning op de wijze waarop kwaliteitscontroles plaatsvinden. Aanleiding hiervoor is een meer algemene herbezinning op het houden van toezicht, een versterking van de NVWA, mede naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer over de fusie van de NVWA, en een andere aanpak in de vleessector na een aantal schandalen en een rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid over dit onderwerp.

Beide discussies waren ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet afgerond.

Advies in rapport De Leeuw

De bovengenoemde beleidsdiscussies lopen parallel aan de discussie over de herpositionering van zbo's in het algemeen en van de vier keuringsinstellingen in het bijzonder, op basis van het advies uit het rapport De Leeuw. Dat advies is gebaseerd op een beslisboom waarin zaken betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid en –aansturing doorslaggevend zijn. Het is belangrijk om op te merken dat het advies dus niet gebaseerd is op een analyse van het huidige

functioneren van de vier keuringsinstellingen. Het advies om te komen tot één plantaardige dienst op publiekrechtelijke basis bouwt voort op bestaand zbo-beleid, met name de toepassing van de kaderwet zbo's en de politieke wens om het aantal zbo's te reduceren (zie hoofdstuk 4 en 5 voor meer details). Het ministerie van EZ heeft aangegeven dat het kabinet het advies heeft omarmd.

Het zbo-beleid van de huidige regering bouwt voort op de kaderwet. Het kabinet voert een terughoudend beleid als het gaat om het oprichten van nieuwe zbo's. Indien er toch tot oprichting van een zbo wordt besloten, dient dat bij voorkeur een publiekrechtelijk orgaan te zijn. Toekenning van rechtspersoonlijkheid gebeurt alleen als dat nodig is voor een goede taakuitvoering; personeel van zbo's dient bij voorkeur een ambtelijke rechtspositie te hebben; en de minister houdt toezicht. Dat laatste betekent dat er bij voorkeur geen raad van toezicht wordt ingesteld; de kaderwet kent in principe alle bevoegdheden om toezicht te houden en/of in te grijpen toe aan de minister. Onder invloed van deze uitgangspunten worden momenteel ook bestaande zbo's tegen het licht gehouden. Zo worden bijvoorbeeld privaatrechtelijke zbo's omgezet naar publiekrechtelijke zbo's, en worden raden van toezicht meestal afgeschaft.

De kaderwet en het rapport De Leeuw zijn sterk juridisch-normatief georiënteerd, en richten zich op het garanderen van de ministeriële verantwoordelijkheid. De prestaties van zbo's zijn geen onderwerp in deze discussie. De keuringsinstellingen zijn samen met Kadaster, RDW en Luchtverkeersleiding Nederland de enige ZBO's die vraaggestuurd en nagenoeg volledig privaat bekostigd zijn. Daardoor kan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de budgetten beperkt blijven tot vaststelling van tarieven en vermogensnormen. Noch de kaderwet, noch het rapport De Leeuw houden rekening met deze context. Mede door de vraagsturing geven alle betrokken partijen aan zeer tevreden zijn over de prestaties van de keuringsinstellingen. In hoofdstuk 3 wordt bijvoorbeeld beschreven dat er sprake is van lage tarieven en weinig klachten of tuchtrechtzaken, veel overleg en samenwerking met de sector, en ontwikkeling van nieuwe kennis en producten ter verbetering van controles en inspecties. Het enige punt waarop alle betrokkenen, mede onder invloed van ontwikkelingen van buiten af, aangeven na te denken over veranderingen in de huidige situatie is een modernisering van de governance structuur van de keuringsinstellingen (stichtingen). Het is van belang voor de discussie over een herpositionering om te vermelden dat de vier instellingen elk een eigen CAO voeren en dat er aanzienlijke vermogensposities zijn opgebouwd uit de bijdragen die de bedrijven in de respectievelijke sectoren betalen voor registratie, controles en inspecties.

Mogelijke organisatievormen

In hoofdstuk 5 worden vijf mogelijke organisatievormen voor de keuringsinstellingen besproken (zie de samenvattende tabel 11). In hoofdstuk 6 worden vervolgens de consequenties van een herpositionering naar elk van die vormen op de keuringsinstellingen geschetst, en op basis daarvan wordt een inschatting gemaakt van de aannemelijkheid van elke organisatievorm ten opzichte van de andere vormen als uitkomst van de herpositioneringsdiscussie. We vatten hier de belangrijkste bevindingen samen:

- **Agentschap:** een agentschap staat van alle modellen het dichtst bij de overheid. Zo geldt volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering, is het personeel rijksambtenaar, wordt de directeur door de minister benoemd, en wordt aangesloten bij de regels voor de rijksdienst ten aanzien van bijvoorbeeld centrale inkoop. Slechts op één punt

wijkt een agentschap af van de rijksdienst: het heeft afgezonderd financieel beheer, dat wil zeggen dat het een baten-lasten stelsel mag voeren. Toepassing van dit model lijkt niet erg aannemelijk. Ingevolge de huidige oprichtingsregels voor agentschappen kunnen de afzonderlijke keuringsinstellingen alleen worden omgezet naar een agentschap met een baten-lasten stelsel als de omzet minimaal 50 miljoen euro bedraagt. De afzonderlijke instellingen voldoen niet aan die eis; herpositionering zou dus alleen kunnen als er ook een fusie plaatsvindt. De transitiekosten van zo'n omzetting zouden echter zeer hoog zijn, bijvoorbeeld vanwege de noodzaak van een sociaal plan en de gevolgen van de overdracht van bezittingen en reserves aan de Staat terwijl het vermogen tot stand is gekomen door inbreng van de sector zelf. Om zelfstandig aan het rechtsverkeer deel te kunnen nemen, bijvoorbeeld voor investeringen of een maatwerk CAO in plaats van het ARAR, maar ook voor het uitvoeren van erkende neventaken in afzonderlijke rechtspersonen is eigenstandige rechtspersoonlijkheid nodig. Aangezien een agentschap geen rechtspersoon is, kan dit niet. Tot slot zou het verzet vanuit de sector tegen herpositionering naar agentschap groot zijn, omdat (1) de tarieven naar alle waarschijnlijkheid gaan stijgen en in elk geval meer zullen fluctueren zoals we in hoofdstuk 5 beargumenteren, (2) het beeldmerk van de afzonderlijke instellingen, dat grote herkenbaarheid geniet in de markt, verloren zal gaan, (3) de binding met de sector minder zal worden, in elk geval in formele zin, en (4) er sprake zal zijn van een afbouw van de opgebouwde investeringen in kennis, materiële zaken en financiële reserves bij de afzonderlijke instellingen. Het ministerie noemt als belangrijkste voordeel voor de agentschapsvorm dat de Europese Commissie het wenselijk acht dat een inspectiedienst herkenbaar is als onafhankelijke organisatie. Dat zou ook gelden voor derde landen volgens het ministerie. Het EU beleid is op dit punt in de ogen van het ministerie van Economische Zaken echter niet zo eenduidig; tot nu toe worden de zbo's erkend als de onafhankelijke uitvoerders die ze zijn (het zijn immers organisaties belast met een publieke taak).

- **Bestuurlijk zbo:** een bestuurlijk zbo heeft evenals een agentschap geen eigen rechtspersoonlijkheid. Vaak wordt deze vorm toegepast op bestuursorganen, zoals raden, commissies, colleges, en niet op de onderliggende organisatie – die dan meestal de agentschapsstatus krijgt, zie bijvoorbeeld het College ter beoordeling van Geneesmiddelen. Omdat, zoals hierboven is uitgelegd, rechtspersoonlijkheid een vereiste is voor de taakuitvoering van de keuringsinstellingen, lijkt omzetting naar één of meerdere bestuurlijke zbo's weinig aannemelijk. Bovendien zou de combinatie met een agentschapsstatus leiden tot de eerdergenoemde nadelen (transitiekosten, integrale toepassing ARAR, weinig binding met de sector, fluctuerende tarieven).
- **Publiekrechtelijk zbo:** het publiekrechtelijk zbo heeft sterk de voorkeur in het huidige kabinetsbeleid (zie ook hoofdstuk 4). Herpositionering naar dit model lijkt dan ook ten opzichte van andere modellen meer aannemelijk. Publiekrechtelijke zbo's hebben eigen rechtspersoonlijkheid. De kaderwet bevat veel bepalingen voor publiekrechtelijke zbo's. Behoudens de benoemingsrechten voor het bestuur en indien gewenst de aansluiting bij het ambtenarenrecht worden de bepalingen van de kaderwet momenteel al vrijwel integraal en soms zelfs uitgebreider toegepast op de keuringsinstellingen. Daardoor zal herpositionering naar dit model niet op alle fronten tot grote veranderingen leiden. De besturingsstructuur zal wel moeten veranderen met name op het punt van benoeming en ontslag van onafhankelijke bestuurders en verdere harmonisatie van het onderliggende

toezichtsinstrumentarium , en er komt een meer directe sturingslijn vanuit het ministerie. Onder het regime van de kaderwet zal instelling van een raad van toezicht niet waarschijnlijk zijn, maar er zijn diverse mogelijkheden om adviesraden of –commissies in te stellen waar ook de sector een rol in zal kunnen spelen. Over andere onderwerpen moeten afspraken worden gemaakt tussen de keuringsinstellingen en het ministerie, bijvoorbeeld over het financieel beleid (denk aan vermogensposities, inkoop, tarieven, etcetera). Om de transitiekosten te beperken, kan worden besloten tot een uitzondering voor toepassing van artikel 15 waardoor de keuringsinstellingen hun eigen CAO kunnen behouden. Zbo's met rechtspersoonlijkheid mogen deelnemingen aangaan, waarin bijvoorbeeld private taken kunnen worden ondergebracht. Uiteraard moet het ministerie daar wel mee instemmen.

- **Privaatrechtelijk zbo:** dit is de vorm die de keuringsinstellingen op dit moment hebben. Behoud van deze vorm brengt daarom weinig transitiekosten met zich mee. Ook treden er geen verstoringen op in het huidige functioneren van de keuringsinstellingen (w.b. dienstverlening, tarieven, betrokkenheid van de sector). Waarschijnlijk zal de besturingsstructuur wel gemoderniseerd moeten worden, waarvan de instellingen en de sector zelf hebben aangegeven daartoe bereid te zijn. Desondanks is het politiek gezien niet erg aannemelijk dat dit model de uitkomst zal zijn van de herpositioneringsdiscussie, omdat het niet past in het huidige zbo-beleid en omdat het kabinet het advies van het rapport De Leeuw heeft omarmd. Volgens het ministerie zou het ook niet passen in het nieuwe EU-beleid, maar zoals we eerder hebben aangegeven is deze discussie nog niet afgerond en is het huidige EU-beleid volgens het ministerie van Economische Zaken voor meerdere interpretaties vatbaar.
- **Staatsdeelneming:** een staatsdeelneming is een vennootschap waarvan de overheid aandelen bezit. Dat kan variëren van een klein percentage tot 100%. Het belangrijkste motief voor de rijksoverheid om in een deelneming te participeren is het feit dat er een bepaald publiek belang mee is gemoeid. Het beleid ten aanzien van staatsdeelnemingen is onlangs aangescherpt, met name als het gaat om investeringsbelissingen, en de benoeming en beloning van bestuurders. Herpositionering naar een staatsdeelneming zou leiden tot een aantal praktische problemen, bijvoorbeeld de waardebepaling en aanschaffingskosten van aandelen, maar ook tot een aantal juridische of beleidsmatige problemen. Zo is het niet gebruikelijk om een vennootschap met de uitvoering van een publieke taak te belasten; het gaat immers om een bedrijf dat opereert in een markt. Alhoewel omzetting naar de vorm van een staatsdeelneming voordelen kent vanwege het bedrijfsmatige karakter ervan (grote mate van autonomie, eigen CAO, vertegenwoordiging vanuit de sector in raad van commissarissen), lijkt zo'n herpositionering toch minder voor de hand te liggen omdat het niet goed aansluit bij het huidige staatsdeelnemingenbeleid. Bovendien is onduidelijk of dit model zal passen bij het huidige en het nieuwe EU-beleid (ongeacht hoe de discussie daarover zal aflopen).

Fusie?

Naast een discussie over de organisatievorm heeft het advies van het rapport De Leeuw ook geleid tot een discussie over de noodzaak om de vier keuringsinstellingen te fuseren tot één instelling. In hoofdstuk 7 wordt hierbij stilgestaan. Het streven naar samenvoeging van uitvoeringsorganisaties staat niet op zich; het past in een bredere trend, zoals bijvoorbeeld ook

de oprichting van shared service centers, en samenvoeging van provincies of gemeenten. Deze trend is gebaseerd op het idee dat samenvoeging zal leiden tot economische schaalvoordelen en efficiëntiewinst. Dat dat niet altijd het geval is, laat het rapport van de Algemene Rekenkamer (2013) over de NVWA zien.

De keuringsinstellingen werken op dit moment al bij sommige uitvoerende werkzaamheden samen. Dat kan een basis voor verdere samenvoeging en mogelijk ook schaalvoordelen zijn. Maar er zijn ook grote verschillen, met name vanwege de herkomst en binding met verschillende sectoren in het plantaardige domein. Voor de sector is behoud van de afzonderlijke identiteiten van de keuringsinstellingen en het bijbehorend beeldmerk belangrijk, niet alleen vanwege die binding maar ook vanwege de herkenbaarheid ervan in de markt. Het behoud van de opgebouwde vermogensposities (uit bijdragen van de sub-sectoren) is een tweede vereiste vanuit de sector. Dat betekent dat hooguit een gedeeltelijke fusie draagvlak zal vinden in de sector. Dat kan door bijvoorbeeld alleen op bestuurlijk niveau te fuseren, al dan niet met behulp van een personele unie tussen bestuurders/directeuren. Wij hebben hiervoor het zogenoemde 'holding' model geschetst (zie hoofdstuk 7). Zo'n model voldoet weliswaar niet aan alle wensen van de betrokken partijen – keuringsinstellingen, sectororganisaties en ministerie – maar wel aan het merendeel daarvan.

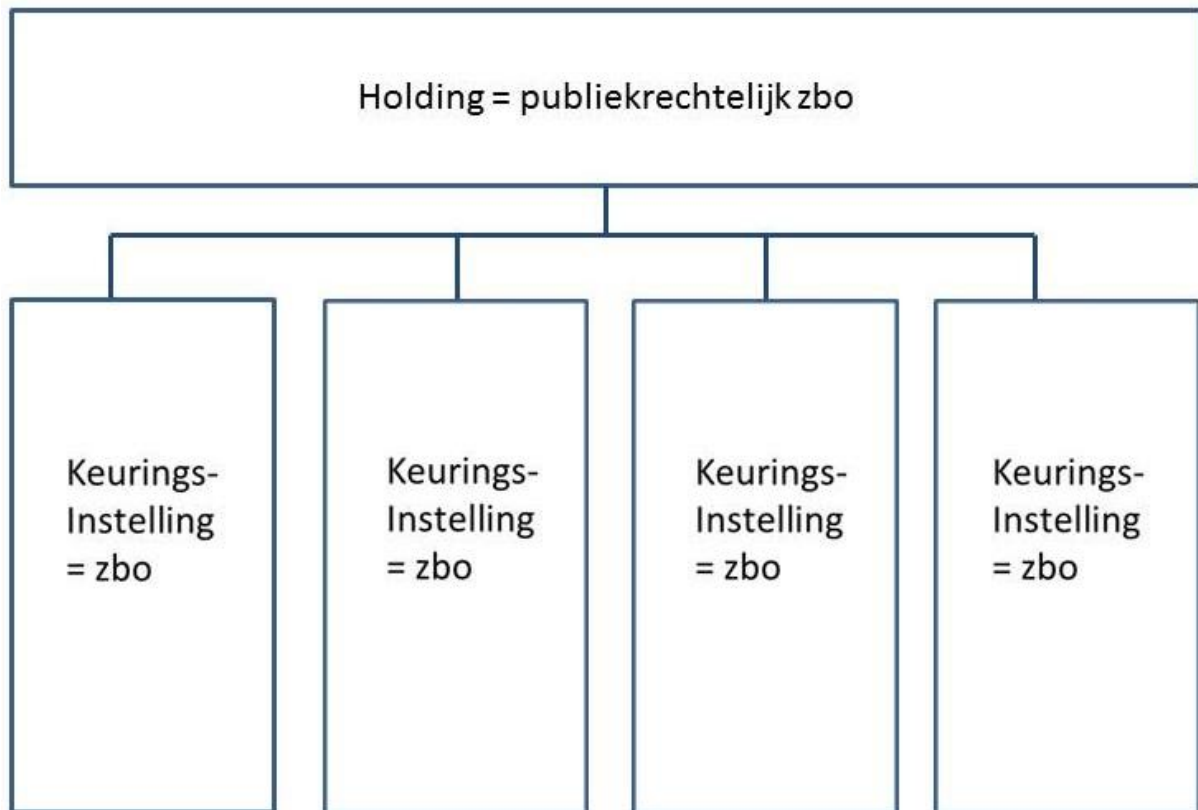
Holding model

Het holding-model komt uit het bedrijfsleven. De holding of houdstermaatschappij bezit de aandelen in de werkmaatschappijen (ook wel divisies of dochterondernemingen genoemd). De holding zelf produceert niets, maar treedt op als de gezamenlijke leiding van de groep. Dat dit model ook op zbo's kan worden toegepast, bewijst het voorbeeld van TNO dat als publiekrechtelijk zbo ook optreedt als holding voor o.a. de privaatrechtelijke organisaties Verispect en NMI, die beiden ook weer aangewezen zijn als zbo.

Toegepast op de keuringsinstellingen voorziet het holding model in een fusie op strategisch (bestuurlijk) niveau. Dat kan zowel door middel van een personele unie, als door het aanwijzen van een zelfstandige raad van bestuur (=directie). De holding kan worden aangewezen als publiekrechtelijk of als privaatrechtelijk zbo, dat optreedt als de gezamenlijke leiding voor vier keuringsinstellingen die elk ook weer als zbo zijn aangewezen. Omdat zbo's met rechtspersoonlijkheid deelnemingen mogen oprichten en beheren, zouden de keuringsinstellingen zelfs kunnen voortbestaan als privaatrechtelijke zbo's (stichtingen) – iets wat de transitiekosten zeker zou beperken.

Dit vereist wel een aanpassing van de huidige aanwijzingswet of een nieuwe instellingswet. Ook moeten er maatwerk-afspraken worden gemaakt over de verdeling van bevoegdheden tussen de holding en de uitvoerende keuringsinstellingen, de overdracht of behoud van vermogensposities en de toepassing van bepalingen uit de kaderwet (met name over de CAO). Bij de verdeling van bevoegdheden moet bijvoorbeeld worden besloten welke mate van autonomie de keuringsinstellingen hebben op personeel en financieel gebied. In de private sector is het gebruikelijk dat divisies zeer autonoom zijn, maar bij de keuringsinstellingen zou bijvoorbeeld ook gewerkt kunnen worden met een groeimodel waarbij interne governance, personeelsbeleid en financiële positie gedurende een aantal jaren steeds verder geharmoniseerd worden – en daarna wellicht op het niveau van de holding worden bepaald en

uitgevoerd (geleidelijke centralisatie). De afspraken over de verdeling van bevoegdheden worden in een bestuurlijk reglement vastgelegd.



Conclusie

Het holding model komt tegemoet aan de wensen van het ministerie omdat het gaat om een fusie waarbij één publiekrechtelijk zbo ontstaat, terwijl het de ruimte biedt aan de huidige instellingen en de sector om de herkenbaarheid van de afzonderlijke identiteiten te behouden, en afspraken te maken over de vermogensposities. Omdat het gaat om een bestuurlijke constructie zal de verstoring van werkprocessen nagenoeg nihil zijn. Verder kan een modernere besturingsstructuur – zoals gewenst door allen – op alle niveau's (holding + instellingen) worden ingevoerd, in lijn met de kaderwet maar ook met ruimte voor binding met de sector. Het groeimodel zal bovendien leiden tot een beperking van de transitiekosten in de huidige situatie en biedt vooruitzichten op schaalvoordelen in de toekomst. Het vereist zoals gezegd wel goede afspraken tussen ministerie en instellingen, maar dat is sowieso een vereiste voor goede besluiten met draagvlak in de samenleving.

1 Inleiding

Zelfstandige Bestuursorganen zijn organisaties die op zekere afstand van de ministeries staan en daarmee slechts in beperkte mate onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher is opgenomen dat voor de zogenaamde Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) moet worden nagegaan of de ZBO-status voor de desbetreffende organisaties de meest geëigende vorm voor uitvoering van de publieke taak van de organisatie is.

Zelfstandige bestuursorganen staan regelmatig in de belangstelling van de politiek. In 2007 is de zogenaamde Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (hierna: Kaderwet) aangenomen die beoogt de inrichting en aansturing van ZBO's te harmoniseren. Uit evaluaties die later hebben plaatsgevonden blijkt dat de Kaderwet nog niet aan de verwachtingen heeft voldaan (o.a. Algemene Rekenkamer, 2012). Deze bevinding tezamen met het regeerakkoord zijn aanleiding geweest voor de Secretarissen-Generaal om opdracht te geven tot een nader onderzoek naar de positionering van ZBO's in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit onderzoek heeft zijn weerslag gevonden in wat in de wandelgangen het rapport De Leeuw heet (De Leeuw, 2013). In dat rapport wordt voor elk ZBO een aanbeveling gedaan voor eventuele herpositionering van de desbetreffende instelling.

In de sector Land- en tuinbouw bestonden onder het toenmalige ministerie van Landbouw een veelheid van organisaties op afstand van het ministerie die publieke taken uitvoerden, zoals de vier keuringinstellingen voor plantaardig materiaal. Vaak kwamen die organisaties voort uit initiatieven van de sector zelf. Anno 2014 zijn er volgens de begroting van het ministerie van Economische Zaken nog 14 instellingen die geheel of gedeeltelijk het predicaat ZBO verdienen, waaronder 6 keuringsinstellingen. In de loop van de jaren zijn er vele veranderingen in het werkkterrein van de keuringsinstellingen geweest. Er is echter één constante factor in de loop van de tijd te herkennen en dat is dat er sprake is van privaatrechtelijke organisaties die publieke taken uitvoeren. Het privaatrechtelijke karakter heeft zijn wortels in de ontstaansgeschiedenis van de keuringsinstellingen als instituten voor kwaliteitsborging en reflecteert nog steeds de betrokkenheid van de land- en tuinbouwsector bij het werk van de keuringsinstellingen. Inhoudelijk gezien geldt voor de keuringsinstellingen voor plantaardig materiaal dat 3 van de 4 instellingen zich bezig houden met teeltmateriaal en dat de vierde zich vooral richt op de eindproducten.

Het advies in het rapport De Leeuw is gebaseerd op deskresearch en leidt tot een beslisboom die verband houdt met ministeriële verantwoordelijkheid. Voor de keuringsinstellingen in de land- en tuinbouw wordt in dit advies voorgesteld om de bestaande keuringsinstellingen voor plantaardige materiaal om te vormen tot één publiekrechtelijke organisatie waarbij de uitvoeringsorganisatie op termijn zou kunnen worden omgevormd tot een

agentschap dat geheel onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt (De Leeuw, 2013, p. 74).^{1,2}

Een vijfde keuringsinstelling, Skal, houdt zich bezig met keuringen van biologisch geproduceerde voedingsmiddelen. Voor deze instelling adviseert De Leeuw (ibid. p.84) splitsing in een plantaardig en dierlijk deel en vervolgens fusie met de aanverwante keuringsinstellingen. In een addendum bij het hier voorliggende rapport wordt nader ingegaan op de mogelijke inrichtingsvormen voor Skal en de voor- en nadelen daarvan.

De laatste keuringsinstelling COKZ is de enige instelling die zich volledig richt op keuringen van dierlijk materiaal. COKZ blijft verder buiten beschouwing in ons rapport.

De betrokken sectoren voor plantaardig materiaal hebben in brieven aan de verantwoordelijke ministers hun zorgen geuit over deze voorgestelde wijzigingen in de verhoudingen tussen ministerie, keuringsinstellingen en de onder toezicht gestelden. Belangrijke aandachtspunten voor de toekomstige inrichting van de organisatie van de keuringsinstellingen zijn naast efficiënte en deskundige taakuitvoering ook het draagvlak in de sector en het behoud van de internationale concurrentiepositie van de sectoren. Op de achtergrond speelt ook het 'Better Regulation' Programma van de Europese Unie mee waar mogelijk strengere regels voor publiek toezicht op kwaliteit en gezondheid van plantaardige producten worden afgesproken. Na overleg met het ministerie van Economische Zaken hebben 14 partijen in de land- en tuinbouwsector gevraagd om een onafhankelijk onderzoek naar de consequenties van de voorstellen uit het rapport De Leeuw voor de kwaliteit van dienstverlening, kosten en reputatie van de Nederlandse keuringspraktijk in het buitenland.

Doel van het onderzoek is om (1) een verkenning uit te voeren van mogelijke en gewenste juridische vormen van de keuringsinstellingen voor plantaardig materiaal, bij zowel de diensten zelf als bij relevante stakeholders in de sector, (2) het beschrijven van diverse voor- en nadelen van alternatieve juridische vormen, en (3) het benoemen van belangrijke parameters voor het ontwerp van een of meerdere alternatieve juridische vormen.

Om de doelstellingen van het onderzoek te kunnen realiseren wordt in dit rapport aan de hand van de navolgende onderzoeksvraag en subvragen een analyse gemaakt van de (on)mogelijkheden van de door de minister beoogde wijzigingen in de positionering van de keuringsinstellingen:

Wat zijn de mogelijkheden voor en gevolgen van een herpositionering van de vier keuringsinstellingen ten opzichte van de huidige juridische rechtsvorm van vier afzonderlijke privaatrechtelijke ZBO's?

Deze hoofdvraag valt uiteen in een aantal deelvragen:

1. Op welke overwegingen is de huidige juridische vorm en inrichting van de vier keuringsinstellingen gebaseerd?

¹ Op basis van het rapport De Leeuw is een gelijksoortig voorstel voor de dierlijke sector gemaakt.

² De Onderzoeksraad voor veiligheid (2014, p.74-80) plaatst kritische kanttekeningen bij de aansturing en onafhankelijkheid van de NVWA als toezichthouder op de vleessector. Soortgelijke kanttekeningen kunnen ook relevant zijn voor een eventueel agentschap werkzaam in de sector voor plantaardig materiaal.

- 2. Wat kunnen actuele beleidsplannen, zowel op het gebied van inhoudelijke wetgeving (inclusief EU) als op het gebied van zbo-wetgeving, gaan betekenen voor de toekomstige positie van de keuringsinstellingen?*
- 3. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er met betrekking tot de inrichting en besturing van de organisaties tussen de huidige situatie en mogelijke alternatieve juridische vormen voor de keuringsinstellingen?*
- 4. Wat zijn belangrijke parameters voor het ontwerp van alternatieve juridische vormen voor de keuringsinstellingen?*

Het rapport is opgebouwd aan de hand van de vier genoemde onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 komt op basis van de geschiedenis van de keuringsinstellingen een beeld over de huidige juridische vorm en inrichting van de keuringsinstellingen tot stand. In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan de huidige feitelijke situatie, aangevuld met toekomstige ontwikkelingen. Hoofdstukken 4 en 5 vormen het theoretisch beoordelingskader voor de verschillende denkbare varianten van organisatievormen zoals die in 2014 voor op afstand geplaatste organisaties in Nederland worden gehanteerd. Hoofdstuk 6 benoemt relevante variabelen voor de opzet van een eventuele nieuwe organisatievorm voor de keuringsinstellingen en beoordeelt die variabelen in het licht van de theoretisch mogelijke varianten. In hoofdstuk 7 komen enkele specifieke randvoorwaarden aan bod, die hetzij vanuit het veld, hetzij vanuit beheersoptiek de verschillende keuzemogelijkheden kunnen beperken. Het geheel wordt in hoofdstuk 8 afgesloten met enkele slotopmerkingen.

2 *Historie van de keuringsinstellingen*

De handel van planten (zoals [poot-]aardappelen, fruit, groenten, snijbloemen, bollen of zaden), boomkwekerijproducten en plantenproducten *binnen* de EU, en de *invoer* vanuit derde (niet EU) landen wordt momenteel voornamelijk gereguleerd door twee soorten Europese regelgeving. Het zogenaamde EU-marketing beleid bestaat voornamelijk uit *kwaliteitswetgeving* van planten en plantaardige producten die worden verhandeld. Het Europese *fyto-sanitair* beleid beschermt de gezondheid van planten en plantaardige producten binnen de EU.

Voor de export van planten en plantenproducten zijn daarnaast met name de specifieke eisen van derde landen op het gebied van plantengezondheid en kwaliteit van belang. Deze verschillende eisen worden hieronder verder besproken. Gezien de historie van de keuringsinstellingen beginnen we dit hoofdstuk met de behandeling van kwaliteitsvraagstukken.

2.1 *Kwaliteitsbeleid*

2.1.1 *EU Marketingbeleid*

De EU kent verschillende kwaliteitseisen voor planten en plantaardige producten die worden verhandeld binnen de EU. Diverse zogenaamde handelsnormen - opgesteld in verschillende EU richtlijnen en verordeningen - voorzien in kwaliteitseisen voor specifieke planten of plantaardige producten.

Voor *teeltmateriaal* bestaan er momenteel 12 basis richtlijnen (de zogenaamde handelsrichtlijnen), waarin eisen worden gesteld ten aanzien van de rasechtheid, zuiverheid en groeikracht van teeltmateriaal. Ook zijn hierin eisen opgenomen ten aanzien van de gezondheid op zogenaamd 'kwaliteitsniveau' (Tweede Kamer, 2004; www.nvwa.nl). In dit geval gaat het om plantenziekten die al binnen de EU voorkomen en waarvoor toleranties gelden op de aanwezigheid bij het verhandelen. Het gaat dus niet om beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding van quarantaine organismen, al kunnen de toleranties voor specifieke producten 0% zijn (www.nvwa.nl). Ook zijn er in deze richtlijnen eisen te vinden met betrekking tot de verpakking en etikettering van datzelfde materiaal. Deze richtlijnen zijn omgezet in de Nederlandse Zaaizaad en Plantgoedwet en de daarop gebaseerde regelgeving. De bepalingen inzake bloembollen zijn geïmplementeerd op basis van de Landbouwkwaliteitswet.

Voor *groenten en fruit* dat wordt geïmporteerd in de Europese Unie worden de belangrijkste eisen gesteld in Verordening EU 543/2011. Op basis daarvan zijn 87 producten inspectieplichtig. Het gaat in dat geval om zowel algemene en specifieke kwaliteitseisen. Het EU marketingsbeleid beperkt de handel in planten en plantaardige producten tot producten die voldoen aan deze normen en die officieel onderzocht zijn en onder het gezag van de lidstaat (EC, 2008a) zijn gecertificeerd.

Afbakening takenpakket.

In de sector komen verschillende begrippen voor over de afbakening van publieke en private taken. In dit rapport zullen we de volgende set begrippen hanteren:

1. *Wettelijke taken.* (Type 1) Taken van de keuringsinstellingen die al dan niet op grond van EU-regelgeving in nationale wet- en regelgeving zijn vastgelegd.
2. *Publieke taken.* (Type 2) De wettelijke taken van de keuringsinstellingen, aangevuld met de keuringstaken die voor de export naar niet-EU staten (derde landen) noodzakelijk zijn.
3. *Taken met publiek belang.* (Type 3) Publieke taken, aangevuld met taken buiten de directe keuringstaken van de instellingen die door de minister zijn erkend als taken die de keuringsinstellingen uitvoeren. Dit omvat o.a. Research & Development taken.
4. *Private taken.* (Type 4) Alle activiteiten die keuringsinstellingen, al dan niet met toestemming van de minister van EZ uitvoeren voor derden niet zijnde staten. Hieronder vallen o.a. keuring op en certificering van kwaliteitsnormen die niet in nationale wet- en regelgeving zijn vastgelegd. De hogere type 4 keuringsnormen dragen er wel toe bij dat de kwaliteit van plantaardig (uitgangs)materiaal in stand blijft en verder kan worden verbeterd.

Afhankelijk van de gesprekspartner wordt er soms voor bepaalde keuringseisen die boven de EU-normen uitstijgen gesproken van 'bovenwettelijke taken of normen' of 'nationale koppen'. Wanneer dit normen betreft die door staten worden opgelegd, al dan niet onder invloed van de sector zelf, is dit een juridisch onjuiste formulering. Immers, worden normen opgelegd door de minister, dan zijn dat daarmee wettelijke normen geworden. Dat geldt ook voor normen die door derde landen zijn opgelegd. In artikel 15 van de 'Regeling invoer, uitvoer en verkeer van planten' wordt bepaald dat bij export aan de vigerende normen van de landen van ontvangst moet zijn voldaan. Zolang de EU deze nationale aanvullende eisen blijft toestaan, is er geen sprake van private taken. Het begrip 'bovenwettelijk' resteert dan voor normen die vanuit private afnemers worden opgelegd met het oog op gewenste hogere kwaliteit dan minimaal vereist ofwel type 4 taken.

De EU handelsnormen vinden hun oorsprong in de oprichting van een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en een gemeenschappelijke markt voor landbouwproducten in de vroege jaren '60. De oprichting van een gemeenschappelijke markt gaat gepaard met de oprichting van een zogenaamde gemeenschappelijke marktordening, die de productie van verschillende belangrijkste producten binnen de EU en de handel met derde landen reguleert. Het doel van de regelgeving is de productiviteit van de land- en tuinbouw te verhogen om zo voldoende voedselzekerheid te bieden. Daarnaast dient de regelgeving een eerlijke concurrentie binnen de EU te ondersteunen (Food Chain Evaluation Consortium [hierna:FCEC], 2008). Door het specificeren van definities van producten en categorieën, minimumnormen voor producten en bepaalde etiketteringsvoorschriften kunnen producenten en handelaren hun producten beschrijven en indicaties geven van hun marktwaarde zonder dat fysieke presentatie noodzakelijk is (Ministerie van LNV et al. 2004; Van der Meulen en Van der Velde 2009, 429).

2.1.2 Derde landen

Derde landen kunnen andere, meer specifieke kwaliteitseisen aan de rasechtheid, zuiverheid en groeikracht van teeltmateriaal stellen. Voor zover kwaliteitseisen van derde landen betrekking hebben op de gezondheid van planten en plantenproducten kunnen deze eisen onder de fytosanitaire eisen van die derde landen vallen. Bij de meerjarige overeenkomst Plantkeur (zie onderstaand) is besloten alle eisen van derde landen te beschouwen als fytosanitaire eisen. Daarmee geldt ook voor deze kwaliteitseisen dat de Minister deze, op basis van nationale wetgeving (artikel 15 van de 'Regeling invoer, uitvoer en verkeer van planten') van toepassing kan laten zijn op de uitvoer van bepaalde producten (zie ook 2.2.3).

2.2 Fytosanitair beleid

2.2.1 EU beleid

Het huidige EU fytosanitair beleid bestaat grotendeels uit beschermende maatregelen tegen het *binnenbrengen* van organismen die schadelijk zijn voor planten of plantaardige producten in de EU-lidstaten. De basis van het huidige fytosanitaire beleid werd in 1977 gelegd met de goedkeuring van Richtlijn 77/93/EEG. De "fyto-richtlijn" is sindsdien een aantal maal gewijzigd. Sinds 2000 wordt het wettelijk kader van fytosanitair beleid grotendeels bepaald door Richtlijn 2000/29/EG betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen (EC 2011; Mourits et al. 2010, p.235-242).

Tot in de jaren '70 is het fytosanitair beleid grotendeels een nationale bevoegdheid van de EU lidstaten: de gezondheid van planten wordt beschermd door middel van nationale maatregelen en grenscontroles. In 1977 wordt besloten deze nationale bepalingen te harmoniseren binnen de EU: de bestrijding van schadelijke organismen in de EU heeft een groter effect als de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding van schadelijke organismen op hetzelfde moment in verschillende lidstaten worden toegepast (EC, 2011).

De inwerkingtreding van de interne markt in 1993 noodzaakt tot een nieuwe EU-strategie op het gebied van fytosanitair beleid. Deze dient 'een evenwicht te vinden tussen [enerzijds] het openen van de binnengrenzen van de EU en [anderzijds] het EU-grondgebied in voldoende mate te beschermen tegen de insleep en verspreiding van schadelijke organismen' (FCEC 2009, p.4). Met het inwerkingtreden van de interne markt wordt een zogenaamd plantenpaspoorten systeem ingevoerd die het vrije verkeer van planten en plantaardige producten tussen en binnen de EU-lidstaten mogelijk maakt. De eisen hiervoor staan in Richtlijn 2005/17/EG. Het plantenpaspoort is een officieel label dat aangeeft dat planten en plantaardige producten zijn geproduceerd onder *officieel gecontroleerde* omstandigheden en vrij zijn van schadelijke (zogenaamde quarantaine) organismen.

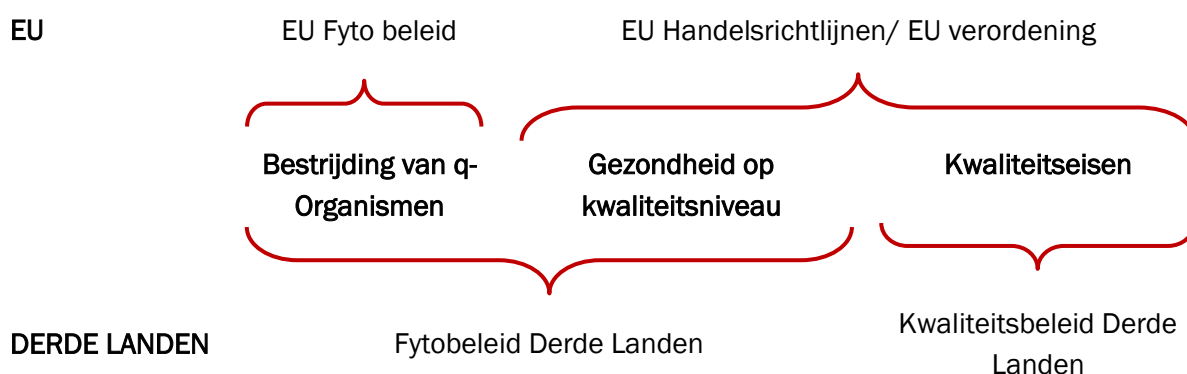
2.2.2 Nationale wetgeving

De Europese fyto-wetgeving is omgezet in de op de Plantenziektenwet gebaseerde "Regeling invoer, uitvoer en verkeer van planten." Binnen de randvoorwaarden van de Europese kaders zijn momenteel ook enkele extra aanvullende eisen opgenomen in de Plantenziektenwet. In de

Plantenziektenwet gaat het om extra voorschriften zoals het verbod op het gebruik van oppervlaktewater bij de teelt van pootaardappelen, voorschriften rond de teelt in bufferzones bacterievuur en voorschriften op het gebied van het volume bemonstering aardappelmoeheid. In veel gevallen gaat het om a) extra preventieve maatregelen of om b) aanvullende eisen waarmee niet alleen aan de EU-verplichtingen wordt voldaan maar ook aan de exporteisen voor derde landen. (Ministerie EZ, 2007: 'Inventarisatie nationale koppen'). Voor pootaardappelen bijvoorbeeld wordt 60% van de aanvullende exporteisen van derde landen momenteel afgedekt met aanvullende fyto- en kwaliteitswetgeving. Deze aanvullende wetgeving vormt altijd het referentiepunt bij de bilaterale onderhandelingen met een importerend land.

2.2.3 Derde landen

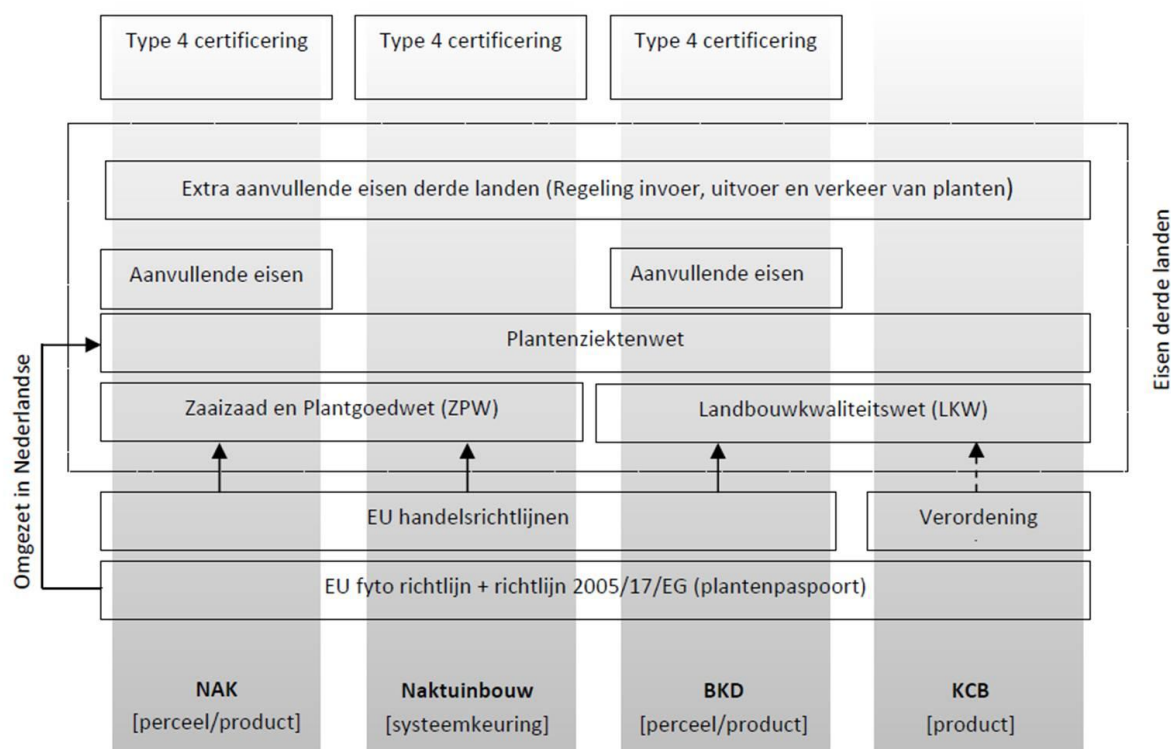
Naast deze EU en nationale eisen gelden er voor de uitvoer van planten en plantenproducten, zoals reeds gesteld, specifieke eisen die derde landen stellen op het gebied van plantengezondheid. De Nederlandse overheid heeft de internationale plicht om de garantie af te geven dat plantaardige producten op het moment van export voldoen aan de fytosanitaire eisen van het land van bestemming en vrij zijn van schadelijke organismen (www.nvwa.nl). Op basis van de Plantenziektenwet kan de Minister deze eisen van derde landen van toepassing laten zijn op de uitvoer van bepaalde producten. In de "Regeling invoer, uitvoer en verkeer van planten" (gebaseerd op de Plantenziektewet) wordt gesteld dat "ten behoeve van planten en plantaardige producten, bestemd voor uitvoer, een fytosanitair certificaat [indien gevraagd] door de Minister slechts wordt afgegeven, indien na onderzoek (...) is gebleken dat voldaan is aan de fytosanitaire bepalingen van het land van bestemming." Zoals in 2.1.2 is opgemerkt: de *fytosanitaire eisen* van derde landen kunnen overeenkomen of overlappen met de *kwaliteitseisen* die in de zogenaamde Europese handelsrichtlijnen³ worden gesteld met betrekking tot gezondheid. In Figuur 1 wordt de overlap tussen fytosanitair en kwaliteitsbeleid in beeld gebracht.



Figuur 1: Relatie tussen Fytosanitair- en kwaliteitsbeleid binnen en buiten de EU

³ In het EU-jargon wordt gesproken van 'verkeersrichtlijnen'

In Figuur 2 worden de belangrijkste elementen van de wet- en regelgeving, zowel nationaal als internationaal samengevat. Op basis hiervan zijn op Europees niveau verschillende specifieke richtlijnen verordeningen en beschikkingen opgesteld. Ook op nationaal niveau is er sprake van aanvullende en gedelegeerde wetgeving opgesteld.



Figuur 2: Belangrijkste huidige regelgeving op fyto-sanitair en kwaliteit beleid

2.3 Nederlandse inspectiesysteem

Om ervoor te zorgen dat aan de fyto-sanitaire en kwaliteitseisen wordt voldaan, worden in de EU wetgeving een aantal inspectie- en controleactiviteiten genoemd die moeten worden uitgevoerd onder het gezag van de lidstaten. De lidstaten moeten inspecties verrichten en de nodige middelen reserveren voor de uitvoering van deze taak.

Tot september 2007 worden fyto-sanitaire inspecties grotendeels uitgevoerd door of namens de Plantenziektenkundige Dienst (PD). Voor de interne handel binnen de EU voeren de keuringsinstellingen vanaf 1992 de fyto-sanitaire taken uit onder toezicht van de PD, voor de handel buiten de EU was de PD zelf verantwoordelijk. De PD is in 2012 opgegaan in de NVWA. Hierna spreken wij daarom van NVWA, ook als rechtsvoorgangers zoals (n)VWA en PD worden bedoeld. De NVWA is de zogenaamde "Single Authority", volgens artikel 1(4) van de fyto richtlijn. De NVWA functioneert als agentschap onder het gezag van het Ministerie van EZ (voorheen LNV) dat verantwoordelijk is voor de Nederlandse fyto-sanitaire status en het beheer van het

Nederlandse fyto-sanitair beleid. De NVWA is verantwoordelijk voor de uitvoering van de EU fyto-sanitair beleid en de directe controle op schadelijke organismen (EC 2008b). Als agentschap heeft de NVWA geen onafhankelijke juridische status en zijn beslissingen onderworpen aan de volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

De uitvoering van fyto-sanitaire taken door de NVWA past in een bredere trend van verzelfstandiging in de vroege jaren 1990: door uitvoerende onderdelen van ministeries meer bestuurlijke autonomie verlenen, kunnen taken effectiever en efficiënter worden uitgevoerd. Door de taken relatief dicht bij het ministerie te houden – middels een agentschap – wordt de fyto-sanitaire status van Nederland behouden. Het ministerie realiseert zich dat de invoer van schadelijke organismen de intensieve plantensector kan beschadigen, terwijl de uitvoer van schadelijke organismen de reputatie van Nederland als betrouwbare exporteur van planten en plantaardige producten schade kan aandoen (Ministerie van LNV 2005; zie ook De Vries et al. 2002). Het ministerie gelooft dat de fyto-sanitaire status het best kan worden gewaarborgd door het verrichten van fyto-sanitaire inspecties door een agentschap.

Kwaliteitscontroles zijn gedelegeerd aan verschillende ZBO's die op een grotere afstand van het Ministerie staan dan de NVWA. Op basis van nationale wetgeving, zijn vier gespecialiseerde keuringsinstellingen als ZBO's erkend door het Ministerie van LNV om diverse publieke taken uit te voeren gerelateerd aan planten kwaliteitscontroles. De vier ZBO's zijn allemaal privaatrechtelijke stichtingen die in opdracht en onder toezicht van de Minister van LNV keuringen, inspecties, controles en de bijbehorende diagnostiek van planten en plantaardig materiaal verrichten. De stichtingen hebben ieder een eigen bestuur, bestaande uit vertegenwoordigers van representatieve vakorganisaties of organisaties van het bedrijfsleven, evenals een eigen directie (zie het volgende hoofdstuk).

De verschillende ZBO's zijn bevoegd om zelfstandig beslissingen te nemen (EC 2008b). De vier ZBO's zijn:

- BKD (BloembollenKeuringsDienst), verantwoordelijk voor de bloembollen;
- NAK (Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Agrarische zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen), verantwoordelijk voor teeltmateriaal van landbouwgewassen (bijv. aardappelen, maïs);
- Naktuinbouw (Nederland Kwaliteitsdienst Tuinbouw), verantwoordelijk voor tuinbouwgewassen; en
- KCB (Kwaliteits Controle Bureau), die verantwoordelijk is voor eindproducten (bijvoorbeeld snijbloemen, groenten, fruit).

De drie eerstgenoemde diensten houden zich bezig met teeltmateriaal dat in handel wordt gebracht om daaruit consumentenproducten te telen. Voor toezicht op de naleving van de regels voor consumentenproducten zoals groenten, fruit en snijbloemen is de Stichting KCB aangewezen (Tweede Kamer, 2009).

De oorsprong van de verschillende keuringsinstellingen gaat terug tot het begin van de twintigste eeuw. Zij zijn het gevolg van fusies tussen verschillende andere zelfstandige (veelal regionale) controle-instanties. Oorspronkelijk verrichtten de controle-instanties

kwaliteitscontroles namens de sector om de kwaliteit van land- en tuinbouwgewassen die werden geëxporteerd naar andere landen te waarborgen.

De verschillende controle-instanties werden in het publieke domein getrokken door het ministerie toen de EU in de jaren 60 en 70 verschillende kwaliteitsnormen begon vast te stellen. Ook politiek was het een logische stap om de taken van de autonome controle-instanties uit te breiden en hen verantwoordelijk te maken voor het toezicht op onder meer de EU handelsnormen (EC, 2004; Tweede Kamer, 2009). In 2009, werd door de Minister nog eens verwezen naar de argumenten die bij de inwerkingtreding van de (hernieuwde) Zaaizaad- en Plantgoedwet 2005 werden genoemd om deze situatie in stand te houden (Tweede Kamer, 2009, p.8-9):

“De volgende argumenten [waren] een reden om deze keuringsinstellingen wederom te belasten met deze taken en hun positie als zelfstandig bestuursorgaan te continueren:

Er was en is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;

Er was en is in een groot aantal gevallen sprake van een strikt aan regelgeving gebonden uitvoering van taken: de keuringsinstellingen nemen jaarlijks grote aantallen beslissingen, gebaseerd op vastgestelde normen die zijn gebaseerd op wet- en regelgeving.

(...) Het grote draagvlak in de sector, mede door een stichtingsbestuur met vertegenwoordigers vanuit de belanghebbende sectoren, was dus in 2005 een belangrijke reden om vast te houden aan het op deze manier organiseren van een aantal publieke controle- en toezichttaken. De flexibiliteit, de sterk bedrijfsmatig ingerichte bedrijfsprocessen en de bewaking door de besturen van de efficiency van de taakuitvoering blijken al jaren borg te staan voor een hoge kwaliteit van de uitvoering tegen scherpe tarieven met een tariefontwikkeling die gelijk is aan of lager dan de normale prijsontwikkelingen.”

Niet alle activiteiten van de keuringsinstellingen berusten overigens volledig op reguliere, wettelijke, taken. De keuringsinstellingen zijn ook belast met taken van publiek of openbaar belang die in het verlengde liggen van hun wettelijke taken. Hieronder vallen bijvoorbeeld keuringen voor derden niet zijnde landen. De sector kan daardoor gebruik maken van de expertise van de keuringsinstellingen voor het afgeven van garanties die boven de in de EU en Nederland geldende wettelijke eisen gaan. Het gaat hier bijvoorbeeld om speciale keurmerken waarmee het bedrijf zich kan onderscheiden op de bedrijfsvoering of het product. Daarnaast verzorgen verschillende keuringsinstellingen - in het verlengde van hun wettelijke taken - opleidingen en trainingen aan bedrijven die zich bezighouden met de productie, vermeerdering en het in de handel brengen van teeltmateriaal (Tweede Kamer, 2004).

Enkele keuringsinstellingen tenslotte, verrichtten ook meer commerciële activiteiten “zoals het onderzoek van teeltmateriaal op ziekten of gebreken, onderzoek naar de rasechtheid en

zuiverheid van een partij zaaizaad of bemonstering en analyse van zaden, op verzoek van handelshuizen of van individuele telers en kwekers.” (Tweede Kamer, 2004). Momenteel is hiervan - mede als gevolg van een striktere interpretatie en naleving van de EU regelgeving op basis van Plantkeur - geen sprake meer.

2.4 Plantkeur

2.4.1 Fytosanitaire lappendeken

In de praktijk blijken de keuringstaken en de verantwoordelijkheden van de verschillende keurings instanties nogal onoverzichtelijk. Aangezien de meeste planten en plantaardige producten zowel kwaliteit- en fytosanitaire controles vereisen, werden en worden inspectietaken ingevuld door de verschillende instanties rekening houdend met de historisch gegroeide omstandigheden (Ministerie van LNV et al. 2004, p. 5). In de fruitsector bijvoorbeeld, zijn zowel de NVWA (verantwoordelijk voor fytosanitaire keuringen) en de KCB betrokken bij de kwaliteit en de fytosanitaire controles. In de sector pootaardappelen, is de NAK betrokken bij fytosanitaire inspecties door het testen van een aantal ziekten voor pootaardappelen, zoals 'ringrot' en 'bruinrot' (EC 2006; interview NAK 3 april 2009). Ook heeft de NVWA verschillende taken voor de afgifte van plantenpaspoorten gedelegeerd aan verschillende ZBO's.

Het inspectiesysteem wordt kritisch beoordeeld in een discussienota opgesteld door onderzoekers van de Universiteit Leiden in 2002 (De Vries et al., 2002). Een belangrijke conclusie van het rapport was dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het inspectiesysteem destijds onduidelijk was. Hoewel het inspectiesysteem in de dagelijkse praktijk wel functioneerde, had het fytosanitair beleid zich ontwikkeld tot een 'lappendeken'; de taken en verantwoordelijkheden waren onduidelijk en het ontbrak aan een onderliggende visie. Het bestaande inspectiesysteem was bovendien soms onpraktisch voor de sector die te maken gehad met een aantal verschillende keuringsinstellingen (De Vries et al., 2002).

2.4.2 Convenant Plantkeur

In reactie op de discussienota, verklaart het Ministerie dat het fytosanitaire beleid zou worden heroverwogen en versterkt. Het ministerie heeft de ambitie een meer rationeel en transparant controlesysteem te ontwikkelen dat garandeert dat Nederland blijft voldoen aan de internationale normen. Bij de vaststelling van de ambities wordt naar voren gebracht dat ook de private sector zijn volle verantwoordelijkheid moet nemen om aan deze normen te voldoen - in lijn met het beleidskader van “toezicht op controle” (Ministerie van LNV et al. 2004). Centraal in dit kader staat het “vertrouwen” van de overheid op het vermogen van de sector om publieke belangen op te pakken, met behoud van ministeriële verantwoordelijkheid. Het beleidskader zet uiteen onder welke voorwaarden het ministerie de zelfregulerende activiteiten van particuliere of autonome actoren kan faciliteren; dit moet leiden tot een efficiëntere en doeltreffendere verzekering van publieke belangen en vermindering van de administratieve last voor de private sector (Ministerie van LNV 2004).

In het zogenaamde project Slimfruit werd onderzocht (i) hoe en waar inspecties beter gericht kunnen zijn en verminderden in aantal, en (ii) of de administratieve last voor de sector zou kunnen worden verlicht. Met betrekking tot dit laatste aspect wordt de mogelijkheid onderzocht

om ook de fytosanitaire inspectietaken toe te vertrouwen aan de ZBO's onder de verantwoordelijkheid van de NVWA en Ministerie van LNV. Deze mogelijkheid wordt verder ontwikkeld in het project Plantkeur. De sector, de verschillende ZBO's, de NVWA en het ministerie maken een overzicht van de grootste struikelblokken in het inspectiesysteem en formuleren de voorwaarden voor de aanpak daarvan (Ministerie van LNV, 2005).

De ambitie van de overdracht van alle fytosanitaire taken van de NVWA naar de verschillende bestaande ZBO's - onder het gezag, verantwoordelijkheid en toezicht van het ministerie van LNV (later: ministerie van EZ) en de NVWA - wordt expliciet gemaakt. In de geplande nieuwe situatie, worden ook de fytosanitaire *import* en *export* inspecties, bepaalde diagnostische taken en de afgifte van plantenpaspoorten gedelegeerd aan de ZBO's, terwijl de NVWA zich - als fytosanitaire autoriteit - zou ontwikkelen als kennisdienst en toezichthouder op de uitvoering van de inspecties door de keuringsinstellingen (Tweede Kamer, 2009). Zoals later wordt aangegeven door de Minister van LNV (Tweede Kamer 2009):

“de overdracht van de taken sloot aan op de politieke wens om op bedrijven zo min mogelijk verschillende toezichts- en controleorganisaties te laten werken (...) en de wensen vanuit het bedrijfsleven om meer invloed te hebben op de efficiency van die taakuitvoering en daarmee ook op de tarieven.” Verwacht wordt dit zou leiden tot een kostenreductie van 30% (Min LNV 2005, 8).⁴

In het convenant Plantkeur worden afspraken gemaakt over de uitvoering van taken, organisatie, toezicht, informatie en inspectiekosten, en het voorkomen van belangenverstrengeling, en over de competenties van de inspecteurs.

2.4.3 Acceptatie Europese Commissie / derde landen

De implementatie van Plantkeur gaat gepaard met een discussie tussen Nederland en de Europese Commissie over de toepassing van de Europese regelgeving en de precieze status en taken van de verschillende ZBO's. In de fyto-richtlijn wordt gesteld dat het lidstaten in principe is toegestaan om:

“overeenkomstig de nationale wetgeving, de in deze [fyto] richtlijn bedoelde taken die onder hun gezag en toezicht moeten worden verricht, over [te] dragen aan een publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon, op voorwaarde dat deze rechtspersoon en de leden daarvan geen enkel persoonlijk voordeel trekken uit het resultaat van de maatregel die zij nemen.”

De Europese Commissie voorziet een probleem bij een van de ZBO's (NAK) die - volgens haar - een te nauwe band heeft met haar dochterorganisatie NAK AGRO. De laatste voert privaatrechtelijke taken uit als onderzoek van teeltmateriaal op ziekten of gebreken,

⁴ Niet alleen in Nederland, maar ook in Denemarken worden overigens kwaliteit en fytosanitaire inspectie gecombineerd (zie FCEC 2012).

rasechtheid en zuiverheid op verzoek van individuele handelaars, telers en kwekers. De Commissie maakt zich zorgen om de onafhankelijkheid van de NAK.

Na een lange discussie met de Commissie 'accepteert' het Ministerie van LNV, en ook de NAK, dat bij deze ZBO een zogenaamde 'Chinese Muur' moet worden geplaatst tussen de publieke taken van NAK en de commerciële taken van haar dochterorganisatie NAK AGRO alvorens Plantkeur geïmplementeerd kan worden. In de statuten van NAK wordt een duidelijke scheiding met NAK AGRO gemaakt om de onafhankelijkheid van NAK te garanderen (zie Zwaan 2012 voor een uitgebreide beschrijving van deze discussie). Tijdens een inspectie van de zogenaamde Food and Veterinary Office (FVO) - onderdeel van de Europese Commissie, DG SANCO – in 2007 wordt deze nieuwe situatie beoordeeld als conform de richtlijn.

Als gevolg van de discussie rond de onafhankelijkheid van de fytosanitaire keuringen is in 2012 besloten de betreffende medewerkers van de keuringsinstellingen aan te stellen als zogenaamde onbezoldigd ambtenaar van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) in combinatie met een mandaat van de Inspecteur Generaal van de NVWA voor het afgeven van fytosanitaire export certificaten. Met een aanstelling als onbezoldigd ambtenaar door de overheid wordt de status van de inspecteurs van de keuringsinstellingen als 'public officer' in de zin van internationale regelgeving verstevigd. Het doel hiervan is dat het systeem geaccepteerd blijft door de Europese Commissie, maar vooral ook door derde landen.

In de sector bestaat de beleving dat het Nederlandse systeem wereldwijd wordt erkend. Er zijn echter derde landen, zoals Rusland, die herhaaldelijk vragen stellen of de uitvoering van fytosanitaire inspecties voor uitvoer door de keuringsinstellingen voldoende publieke borging kent (minEZ, 2012a). Op het ministerie van EZ wordt de Russische kritische benadering gezien als onderdeel van een ontwikkeling die bij meer niet-EU landen aan de orde zou zijn. In de betrokken sectoren is men van mening dat met het aanstellen van de public officers is tegemoet gekomen aan de kritische opmerkingen van derde landen. Ook wordt door de sectoren gewezen op afspraken dat het ministerie van EZ de werking van het Nederlandse systeem ook in het buitenland zal uitleggen.

2.5 Better Regulation

In het kader van het zogenaamde "Better Regulation" programma van de Europese Commissie vindt er momenteel een herziening plaats van de bestaande EU wetgeving op het gebied van planten- en diergezondheid. Begin 2013 heeft de Commissie haar voorstellen gepresenteerd. De bestaande EU wetgeving - bestaande uit 70 aparte wetteksten - wordt vervangen door een vijftal verordeningen (het zogenaamde EU Planten- en diergezondheidspakket). Hiermee wil de Commissie de administratieve lastendruk voor bedrijven verminderen en de naleving van gezondheids- en veiligheidsstandaarden verbeteren. Voor de discussie over de inrichting van het Nederlands inspectiesysteem zijn drie nieuwe verordeningen met name van belang:

- *Verordening inzake Teeltmateriaal:*

Deze verordening vervangt de huidige 12 handelsrichtlijnen met betrekking tot specifieke soorten teeltmateriaal (bijvoorbeeld landbouwgewassen, fruitgewassen, siergewassen, groenten en bosbouwkundig materiaal). De eisen die worden gesteld op het gebied van kwaliteit, identiteit en gezondheid worden hiermee, volgens het ministerie, beter geïntegreerd (BNC fiche).

- *Verordening betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten:*

Deze verordening vervangt de bestaande fyto-richtlijn. Het voorstel verbetert o.a. de samenhang tussen de wetgeving voor plantgezondheid en die voor teeltmateriaal. De eisen die worden gesteld op het gebied van kwaliteit, identiteit en gezondheid worden hiermee, volgens de regering, beter geïntegreerd (BNC fiche). De eisen voor de officiële controles die door de bevoegde instanties van de lidstaten worden uitgevoerd gaan voortaan vallen onder de controleverordening (zie hieronder).

- *Controleverordening levensmiddelen- en diervoeder, dierenwelzijn, plantgezondheid, teeltmateriaal en gewasbeschermingsmiddelen:*

Met de controleverordening wordt de huidige controleverordening inzake levensmiddelen-, diervoeder-, en diergezondheidscontroles vervangen en geïntegreerd met eisen voor fytosanitaire controles en controles van teeltmateriaal en dierlijke bijproducten. De verordening heeft tot doel om het wetgevingskader te moderniseren en te vereenvoudigen.

In relatie tot de discussie over de inrichting van het Nederlandse planten inspectie-systeem lijken de onderstaande wijzigingen in de Europese regelgeving met name van belang:

Ten eerste moet er in algemene zin aandacht worden besteed aan het feit dat de nieuwe regelgeving niet langer is gebaseerd op richtlijnen (die moeten worden omgezet in nationale wetgeving voordat ze toepasbaar zijn), maar is gebaseerd op verordeningen. In de BNC-fiche over het voorstel geeft de regering aan dat de "omvorming van richtlijn naar verordening zorgt voor een meer uniforme uitvoering in de lidstaten.⁵ Voor Nederland dat internationaal een belangrijke rol speelt in de productie en handel van plantaardig materiaal is dit positief (meer level playing field). Een nadeel kan zijn dat de ruimte voor maatregelen die aan de Nederlandse omstandigheden zijn aangepast zeer klein is. Hier moet dus altijd een balans in worden gevonden." (Tweede Kamer, 2013a).

Tijdens de recente behandeling van het voorstel Teeltmateriaal in de landbouw-commissie van het Europees Parlement (COMAGRI) zijn de zorgen over de beperkte ruimte van lidstaten om de regelgeving aan te passen naar de specifieke omstandigheden van de lidstaat ook naar voren gebracht. Onder andere om deze reden is - met grote meerderheid - besloten de Europese Commissie te verzoeken het voorstel Teeltmateriaal in te trekken en een nieuw voorstel in te brengen dat rekening houdt met de zorgen van het EP. Een wetgevingsresolutie met deze strekking is op 11 maart 2014 in Straatsburg aangenomen door het EP (Europees Parlement 2014). Naast de beperkte ruimte die wordt geboden aan lidstaten, spelen ook zorgen over de vele mogelijkheden voor gedelegeerde wetgeving – welke de Europese Commissie een grote rol zouden geven - een belangrijke rol bij deze beslissing (Europees Parlement, 2014).

⁵ In de evaluatie van de 12 handelsrichtlijnen wordt gewezen op de grote verschillen tussen lidstaten op het gebied van implementatie, de aanwezigheid van additionele nationale maatregelen, de bekostiging van de inspectie en de uitwisseling van informatie. Dit heeft geleid tot het ontbreken van een gelijk speelveld.

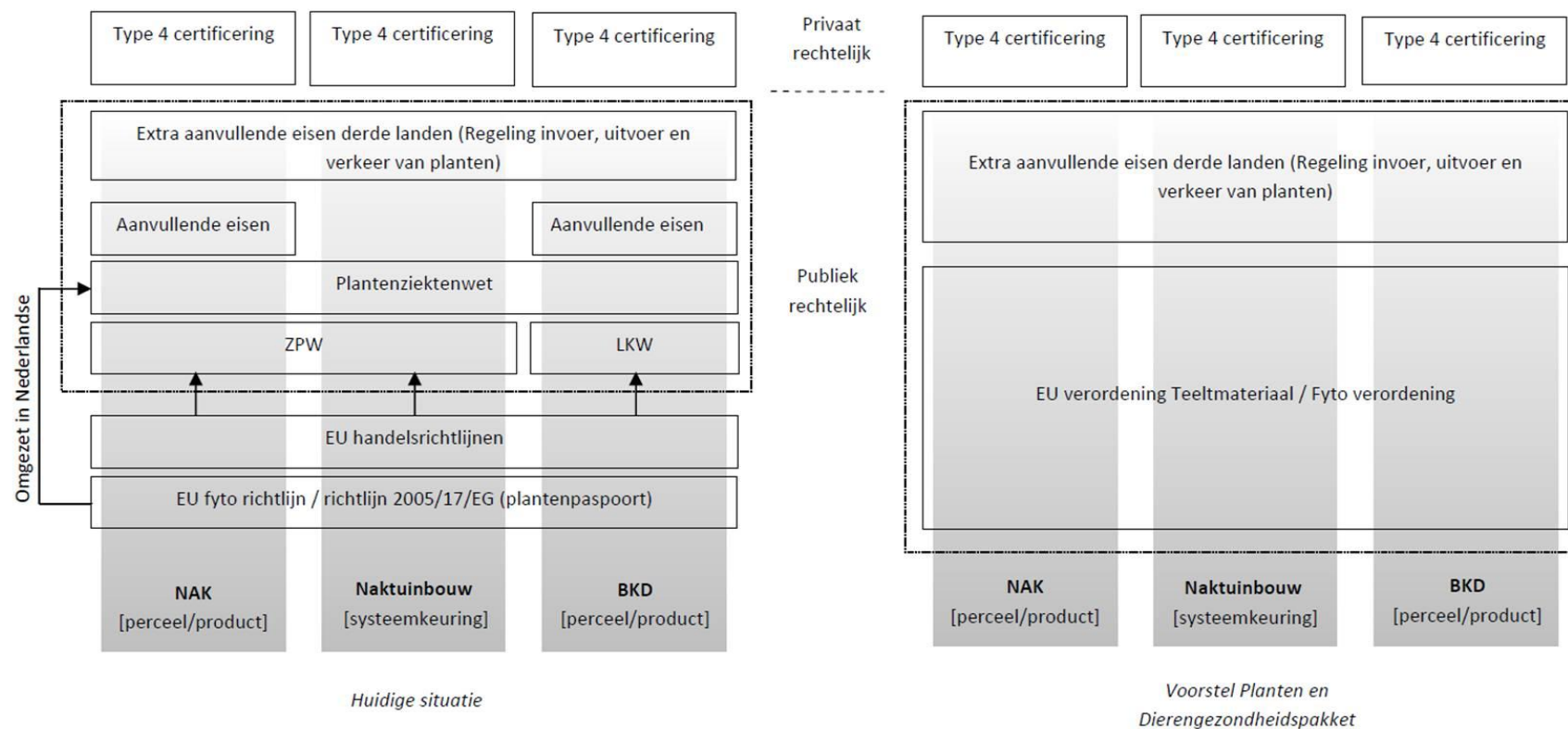
Ten tweede verdient de inhoud van de “Verordening inzake Teeltmateriaal” specifieke aandacht. De Tweede Kamer heeft in haar *position paper* over het voorstel van deze verordening haar zorgen uitgesproken over het feit dat “het kwaliteitsniveau van de certificeringsprogramma’s in de EU in deze verordening gemiddeld lager komt te liggen dan nu in Nederland het geval is, en er vanwege het [creëren van een] level playing field weinig mogelijkheden zijn om als individuele lidstaat nog extra [wettelijke] eisen aan exportproducten toe te voegen.” De Kamer vreest dat de beperkte mogelijkheden voor aanvullende wetgeving de exportpositie van Nederland verslechtert (Tweede Kamer 2013b; zie ook Plantum 2013a en 2013b).

Wanneer de nieuwe Europese kaders de mogelijkheid voor extra aanvullende wettelijke eisen beperken, verdwijnt de mogelijkheid om aanvullende eisen te stellen waarmee automatisch wordt voldaan aan een groot deel van de exporteisen van een groot aantal derde landen. Bij de keuringen moet dan heel specifiek gekeken worden naar de eisen die derden landen stellen. Wil de sector, samen met afnemers daarbuiten hogere normen opstellen om de exportpositie te behouden dan dient dit op privaatrechtelijke en vrijwillige basis te worden georganiseerd.

Ook voor de onderhandelingen met derde landen zelf betekent dit bovendien dat er een andere referentienorm ontstaat. Dat zou mogelijk kunnen leiden tot strengere eisen van sommige derde landen dan momenteel het geval is. Uit Figuur 3 blijkt dat op basis van het commissievoorstel er EU-uniforme verordeningen zouden ontstaan die samen met de wettelijke eisen die door derde landen worden opgesteld het publieke takenpakket voor keuringen van plantaardig (en dierlijk) materiaal zouden omvatten.

Een derde ontwikkeling die van belang is, is de ruimte die wordt geboden in de “Controleverordening” voor de uitvoering van taken onder toezicht. Zo kunnen bedrijven in aanmerking komen voor verminderde inspecties door de overheid, wanneer zij een zogenaamd managementplan opstellen en laten goedkeuren (Europees Parlement, 2014). Als bedrijven beschikken over een goede eigen aanpak op het gebied van kwaliteits- en plantgezondheidsbewaking, is er minder toezicht/controle nodig. Dit zorgt er o.a. voor dat “de professionele exploitant (...) straks zelf [onder toezicht van de keuringsinstellingen] de inspecties, controles en afgifte van plantenpaspoorten (voor intra EU-verkeer) uitvoeren.” (Plantum 2013).

In hoofdstuk 7 zal rekening worden gehouden met deze ontwikkelingen.



Figuur 3: Gevolgen Commissie voorstel Planten- en Diergezondheidspakket voor de keuringen op Teeltmateriaal

3 *Plaatsbepaling van keuringsinstellingen in het publieke domein*

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de positionering van de keuringsinstellingen in het publieke domein zoals die per 2014 bestaat. We maken een analyse van de huidige bestuurlijke verhoudingen tussen het Ministerie van EZ en de keuringsinstellingen. Daarbij komen vier hoofdthema's aan de orde:

1. De topstructuur van de keuringsinstellingen inclusief hun relaties naar het veld
2. De aard en inhoud van het takenpakket
3. De bedrijfsvoering
4. De bekostiging

Bij elk van deze hoofdpunten zal worden stilgestaan bij de ministeriële verantwoordelijkheid voor de keuringsinstellingen vanuit het perspectief van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. De analyse is gebaseerd op een inventarisatie van onderwerpen rondom de genoemde 4 hoofdthema's op basis van documentanalyse en gesprekken met betrokkenen. Elke paragraaf bevat een beschrijving van één van de genoemde onderwerpen inclusief een samenvattende vergelijkende tabel van bevindingen voor dat onderwerp. Voordat we met de analyse van de huidige situatie starten, besteden we aandacht aan de rol van toezicht in het publieke domein in bredere zin om daarmee de positionering van de keuringsinstellingen in het publieke domein beter te kunnen duiden. Het geheel wordt afgesloten met enkele conclusies over het al dan niet aansluiten van de besturingsstructuur van de keuringsinstellingen bij de geldende wetgeving over aansturing van ZBO's.

3.1 *De rol van toezicht in het publieke domein.*

De wetgever spreekt over 'keuring en toezicht op de keuring' (Landbouwkwaliteitswet) respectievelijk 'keuring' (ZZP2005) en 'toezicht op de naleving' (LKW en PZW). In deze paragraaf willen wij kort ingaan op het gebruik van het begrip toezicht in het publieke domein om de positie van de keuringsinstellingen te kunnen duiden.

In 2000 publiceerde de Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie Borghouts; hierna ACT) een rapport over het begrip toezicht in het publieke domein. De destijds gehanteerde definitie was in lijn met een eerder door de Algemene Rekenkamer gepubliceerd rapport en luidde 'Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren' (Algemene Rekenkamer, 1998, p. 8; minBZK, 2000, p. 20). Het rapport vervolgt met een toelichting op het begrip inspectiedienst en vermeldt dat een van de voorkomende vormen van inspectietaken ook een uitvoeringstaak kan zijn waarbij vergunningen worden verleend of keuringsbewijzen of certificaten worden afgegeven (minBZK, 2000, p. 21). In principe stelt de commissie dat opsporing niet tot de taken van een inspectiedienst behoort, tenzij de desbetreffende organisatie specifiek als bijzondere opsporingsinstantie naast het Openbaar Ministerie is benoemd.

De taken die tot het werkterrein van de keuringsinstellingen kunnen behoren vallen in vijf groepen uiteen (minBZK, 2000, p.21-22). Voor de context van de keuringsinstellingen zijn toezicht op de uitvoeringsorganisaties met een publieke taak en toezicht op marktsectoren van belang. Bij het toezicht op de uitvoeringsorganisaties gaat het om de relatie tussen ministerie en de uitvoeringsorganisatie zelf, ofwel alles wat verband houdt met de interne organisatie en

de besturingsstructuren rondom de uitvoeringsorganisatie. De ACT suggereert dat hier in zekere zin sprake is van hiërarchische relaties. Bij het toezicht op de marktsectoren gaat het om de invulling van de inhoudelijke toezichtstaak op marktpartijen waarbij de overheid op geen enkele wijze vormen van hiërarchische relaties met de individuele onder toezicht staande organisaties heeft. Het toezicht op de producenten van plantaardige producten valt onder deze toezichtscategorie. De commissie vervolgt met het benoemen van de aandachtsgebieden van het toezicht en noemt er vier: marktwerking, realisatie van beleidsdoelen, bescherming publieke belangen en sectorspecifieke wet- en regelgeving. Uit de beschrijving van de geschiedenis van de keuringsinstellingen in hoofdstuk 2 valt af te leiden dat het takenpakket van de keuringsinstellingen primair bestaat uit het toezicht op sectorspecifieke wet- en regelgeving daar waar het gaat om kwaliteit en het beschermen van publieke belangen daar waar sprake is van de fytosanitaire aspecten van het toezicht.

In de formele kabinetsreactie op het rapport van de ACT wordt vooral gekeken vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid en toedeling van taken, veel minder op de inhoud van het toezicht. Het kabinet maakt in zijn reactie (MinBZK, 2001, p. 13) wel duidelijk dat toezicht betrekking heeft op partijen die buiten de directe ministeriële organisaties staan en dat opsporing in principe niet tot de taken van toezichthouders behoort, tenzij dat alsnog specifiek is aangewezen. In de land- en tuinbouwsector kan in algemene zin worden gesteld dat daar waar opsporingstaken aan de orde zijn, die belegd zijn bij de NVWA en niet bij de keuringsinstellingen.

In 2013 publiceert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een serie rapporten omtrent toezicht. In het hoofdrapport (Welp, Bokhorst, Faddegon, de Goede, Ijskes & Knottnerus, 2013) stelt de WRR dat er in toenemende mate druk is op kwaliteit en veiligheid van producten en er tegelijkertijd vragen worden gesteld bij de kosten van dat toezicht. De WRR noemt dat de 'toezichtsparadox': minder toezicht zolang het goed gaat, en meer toezicht wanneer zich een incident voordoet (ibid., p. 12). De toezichtsparadox materialiseert zich onder andere doordat er wordt gepleit voor strengere sancties voor overtredingen en risicogedreven toezichtsbenaderingen. Risicogedreven toezichtsbenaderingen impliceren dat er in incidentele gevallen fouten kunnen ontstaan. Daar is op zich niets mis mee, zolang burgers en politici zich maar beseffen dat 100% veiligheid een illusie is. De WRR constateert dat het aan dat laatste niet het geval is (ibid., p. 14).

In algemene zin benoemt de WRR drie hoofdlijnen in het toezicht gedurende de afgelopen decennia. In de eerste plaats is er een sterke nadruk op lastenreductie en op kosten. In de tweede plaats is er sterke focus op naleving met de bijbehorende handhavingsinterventies. Tenslotte is er een sterke nadruk op de politiek bestuurlijke dimensie waarbij toezicht een verlengstuk van het bestuur is waarbij kan worden vastgesteld of beleid wordt uitgevoerd (ibid., p 14-15). De WRR twijfelt er aan of de tot op heden gekozen benaderingen door ontwikkelingen als maatschappelijke complexiteit en dynamiek houdbaar blijven. Onder de voorwaarden dat onpartijdigheid, onafhankelijkheid en publieke verantwoording gewaarborgd zijn, benoemt de WRR vier vraagstukken die in de toekomst nadere aandacht behoeven. In de eerste plaats moeten integrale publieke belangen centraal staan en niet alleen naleving zoals nu onder druk van kostenbeheersing volgens de WRR lijkt te gebeuren. In de tweede plaats dient er meer aandacht te komen voor de maatschappelijke opbrengsten van het toezicht waardoor een betere afweging van maatschappelijke baten en lasten mogelijk wordt. Op de derde plaats moet er volgens de WRR meer aandacht komen voor de governance-structuur en checks and

balances zoals die al in het desbetreffende beleidsveld bestaan om het toezicht daar op te laten aansluiten. In de laatste plaats is aandacht voor wat de WRR de reflexieve functie van het toezicht noemt gewenst. De WRR wijst op de dynamiek in de samenleving, waaronder internationalisering, die invloed kunnen hebben op domein-specifieke ontwikkelingen waardoor toezicht een andere rol in het desbetreffende domein zou kunnen krijgen.

In een onderliggend rapport bij het WRR rapport over toezicht wordt specifiek ingegaan op de gevolgen van de internationalisering van markten. Met zoveel woorden wordt getwijfeld aan de vraag of overheden of supranationale organisaties in staat zullen zijn om regels te stellen die voldoen aan de gewenste niveaus van voedselveiligheid en die vervolgens ook altijd te kunnen handhaven (Havinga & van Waarden, 2013, p.177). Het ligt volgens de auteurs eerder in de rede om te verwachten dat private veiligheidseisen in toenemende mate een rol gaan spelen in de voedselketen, waardoor de rol van private controlesystemen ook zal toenemen. Deze ontwikkeling heeft mede tot gevolg dat er meer en meer sprake zal zijn van ‘...hybride private en publiek-private vormen van regulering.’... (ibid, p. 177). De auteurs benoemen deze ontwikkeling als een van de belangrijkste uitdagingen waar de NVWA (en daarmee ook de keuringsinstellingen, jdk/pz/svt) nu en in de toekomst voor komt te staan.

Vanuit het perspectief van dit rapport zullen wij de vier vraagstukken die de WRR noemt meenemen in de beoordeling van de opzet van de besturingsstructuur van de huidige keuringsinstellingen, mede in relatie tot hun verhouding met de NVWA.

3.2 De organisatie- en besturingsstructuur van de keuringsinstellingen in 2014

In het historisch overzicht is al geschetst dat de 4 keuringsinstellingen in de eerste helft van de vorige eeuw op privaat initiatief zijn opgericht met als primair doel de kwaliteit van de geproduceerde land- en tuinbouwproducten te waarborgen en waar mogelijk te verbeteren. Destijds is aanvankelijk gekozen voor de verenigingsvorm. In de loop van de tijd is dat omgezet naar de stichtingsvorm. De stichtingsvorm is tot op de dag van vandaag de juridische structuur, ook daar waar sprake is geweest van fusies van organisaties zoals bij de NAK en Nak-Tuinbouw. Met de introductie van de Landbouwkwaliteitswet en Zaaizaad- en plantgoed wet in 1966 heeft een proces van verstatelijking⁶ plaatsgevonden, waarbij het werk van de keuringsinstellingen in het publieke domein is getrokken. De juridische vormgeving is niet wezenlijk veranderd, zij het dat de statuten wel zijn gemoderniseerd. De meest recente statuten zijn gepubliceerd nadat als gevolg van Plantkeur in 2007 nieuwe taken werden toegevoegd aan het takenpakket van de keuringsinstellingen en de destijds nog bestaande private taken op afstand zijn geplaatst (TK, 2008). De statuten van Naktuinbouw zijn in 2013 voor het laatst gewijzigd, voor de overige keuringsinstellingen hebben de wijzigingen rond eind 2007 en in 2008 plaatsgevonden.

Behoudens Naktuinbouw hebben alle keuringsinstellingen nog dochtermaatschappijen. Voor NAK en KCB geldt dat er voornemens zijn om dochtermaatschappijen die private taken uitvoeren op korte termijn af te stoten. De BKD heeft een dergelijke transactie in 2012 al

⁶ Met ‘verstatelijking’ bedoelen we dat een privaatrechtelijke organisatie waarbij het takenpakket verschuift naar publieke taken met openbaar gezag en bekostiging uit publieke middelen. Zie ook minFin 2004, p. 17 of Eerste Kamer, C-B, p 94-95.

gerealiseerd en houdt de nog resterende dochtermaatschappij in stand. Bij NAK resteert een afzonderlijke rechtspersoon die te maken heeft met het kunnen benutten van restcapaciteit. Bij KCB bestaat nog een rechtspersoon die voortkomt uit de overdracht van personeel vanuit de toenmalige Plantenziektenkundige dienst.

Vanuit bestuurlijk perspectief geldt dat de statuten van de keuringsinstellingen niet eensluidend zijn. Met name bij de BKD is statutair gezien sprake van een afwijkend besturingsmodel dat als een Algemeen Bestuur-Dagelijks Bestuur model valt te kwalificeren. Dit valt af te leiden uit de bepaling van artikel 24 van de Statuten waarin expliciet over een dagelijks bestuur wordt gesproken. De achtergrond van dit model bij BKD zijn de vele groepen belanghebbenden die elk zitting hebben in het bestuur. Materieel gesproken geldt ook bij BKD dat er net als bij de overige drie keuringsinstellingen sprake is van een Bestuur-directiemodel, waarbij de directie verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken en als secretaris van het bestuur optreedt. Verder is in twee gevallen statutair geregeld dat de directie ook de rol van penningmeester op zich neemt.

Uit de gesprekken met betrokkenen op zowel directie- als op bestuursniveau blijkt dat alhoewel de statutaire bepalingen niet gelijklopend zijn, in materiële zin de directie verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken. De bestuurders fungeren, alhoewel zeer betrokken bij de organisatie, eerder als Raad van Commissarissen/Raad van Toezicht dan als een Raad van Bestuur.

Voor elke keuringsdienst geldt dat er zeer intensieve contacten met het bedrijfsleven zijn. Dat blijkt uit de wijze van benoemen van bestuursleden die, behoudens de onafhankelijke voorzitter, allen afkomstig zijn c.q. benoemd worden door belangenorganisaties van producenten, handelaren, afnemers en gebruikers van plantaardige producten. De geïnterviewden geven daarnaast aan dat de keuringsinstellingen veelal ook direct het contact zoeken met de achterban om uitleg te geven over ontwikkelingen in het toezicht, de tarifiering en thema's als onderzoek en ontwikkeling.

In de kaderwet is een kan-bepaling (kZBO:32) opgenomen die betrekking heeft op voorafgaande goedkeuring door de minister van belangrijke vermogenstransacties en vraagstukken rondom faillissement. Deze bepaling is onvolledig (de Kruijf, 2011, p. 122) omdat onder andere geen eisen zijn gesteld aan wijzigingen van statuten en liquidatie van privaatrechtelijke rechtspersonen. Omdat het een kan-bepaling betreft, is het aan de verantwoordelijke minister om de bepaling al dan niet van toepassing te verklaren. Voor de keuringsinstellingen geldt dat slechts is geregeld dat de Kaderwet onverkort van toepassing is, zonder uitzonderingen of aanvullingen (Zie bijvoorbeeld Plantenziektenwet, artikel 9a). Daarmee is bedoeld artikel 32 van de kaderwet dus niet aan de orde. De statuten van de keuringsinstellingen bevatten allemaal bepalingen waarin er nadrukkelijk wel een rol voor de minister is weggelegd bij statutenwijzigingen en eventuele liquidatie van de stichting. Uit het concept aansturingsprotocol (art. 13) voor NAK blijkt overigens dat de kan-bepaling van de kaderwet in het aansturingsprotocol is opgenomen, zonder dat sprake is van dwingende voorafgaande toestemming door de minister.

In Tabel 1 zijn de bevindingen over de besturingsstructuur samengevat.

Tabel 1: Besturingsstructuur keuringsinstellingen per 1-1-2014

TOPSTRUCTUUR	NAK	NAK-Tuinbouw	Kwaliteitscontrolebureau	Bloembollenkeuringsdienst
Type rechtspersoon	Stichting Nak-Services, restcapaciteit Ordeon en ISACert worden in 2014 afgestoten	Stichting, geen dochters	Stichting, Stichting ondersteuning omvat ex PD-personeel Er is een voornemen om QAS in 2014 af te stoten	Stichting Deelneming BQS (andere deelnemingen zijn afgebouwd in 2012)
Type bestuur	Bestuur-directiemodel (art7) directie is secretaris maar geen lid bestuur en penningmeesterfunctie niet benoemd	Bestuur-Directiemodel. Directie is adviserend in bestuur	Bestuur-directiemodel met secretaris/directeur Dir. Is tevens penningmeester	Materieel Bestuur-Directiemodel, Directie adviserend en tevens secretaris en penningmeester Er wordt over nieuw model nagedacht
Betrokkenheid primaire stakeholders	Vanuit 4 groepen uit de achterban elk 2 bestuursleden benoemd. Regelmatig overleg met het veld over ontwikkelingen en organisatie van het toezicht	Vanuit 3 groepen uit de achterban elk 2 bestuursleden benoemd. In theorie is ambtelijke toegang tot bestuursvergadering geregeld	Vanuit 5 groepen, 8 leden benoemd.	Vanuit 16 groepen benoemingen mogelijk. Uit andere bronnen blijkt grote mate van samenwerking met sectororganisaties (bv. meermaals per jaar overleg)
MINISTERIELE VERANTWOORDELIJKHEID				
Rol Voorzitter	Onafhankelijk, benoemd door bestuur na goedkeuring Minister. Ontslag is kwestie van bestuur	Onafhankelijk, benoemd/ ontslagen door bestuur na goedkeuring Minister.	Onafhankelijk, benoemd/ ontslagen door bestuur na goedkeuring Minister.	Onafhankelijk benoemd/ ontslagen door Minister. Statuten zijn niet helemaal eenduidig. In praktijk draagt BKD kandidaat voor en minister keurt goed. ⁷
Benoemings- en ontslagprocedures Bestuur	Benoemingstermijnen 5 jaar met 1* herbenoemen. Geen bepalingen over ontslag	Benoemingstermijn is 5 jaar, geen beperkingen in herbenoeming. Uitgebreide moderne ontslagbepaling, inclusief onvrijwillig ontslag door bestuur. (art7)	Benoemingstermijn max 4* 3 jaar Benoemingstermijn voorzitter 4 jaar en onbeperkt herbenoembaar Ontslag door benoemende organisatie, niet door bestuur.	Benoemingstermijn 4 jaar. Onbeperkt herbenoembaar tot 65 jaar. Voor voorzitter geldt leeftijdsgrens niet. Uitgebreide moderne ontslagbepaling, inclusief onvrijwillig ontslag door bestuur. (art15)
Benoeming en ontslag directie	Alleen Bestuur	Goedkeuring minister	Goedkeuring minister	Goedkeuring minister
Wijziging Statuten	Instemming minister vereist	Goedkeuring minister vereist	Goedkeuring minister vereist	Goedkeuring minister vereist
Liquidatie stichting	Instemming minister vereist. Bestemming liquidatiesaldo bestuursbesluit	Minister keurt bestemming liquidatiesaldo en opheffing goed	Minister keurt bestemming liquidatiesaldo en opheffing goed	Minister keurt bestemming liquidatiesaldo en opheffing goed

We kunnen daarmee op basis van de statuten van de keuringsinstellingen vaststellen dat er in de huidige situatie de minister meer bevoegdheden heeft dan de wet vereist. In alle gevallen wordt de onafhankelijke voorzitter van het bestuur eerst benoemd nadat goedkeuring van de minister is verkregen. Bij de BKD lijken de statuten niet consistent te zijn omdat artikel 13 de

⁷ BKD geeft aan een wijzigingsvoorstel voor de statuten gereed te hebben.

minister directe benoemingsrechten lijkt te geven, maar in het daaropvolgende artikel weer over goedkeuring van een benoeming door de minister wordt gesproken. Gesprekspartners gaven aan dat in de praktijk de minister goedkeuring aan een benoeming verleent.

Waar de minister in benoemingsprocedures een expliciete rol heeft, geldt dat niet in alle gevallen voor ontslag van een voorzitter. Ook hier geldt dat de kaderwet geen eisen stelt voor privaatrechtelijke ZBO's zodat in de meeste gevallen de minister al verdergaande bevoegdheden dan minimaal noodzakelijk heeft.

Ook op het punt van statutenwijzigingen en liquidatie heeft de minister verdergaande bevoegdheden dan op grond van de kaderwet mag worden verwacht.

Tenslotte valt op dat in twee gevallen sprake is van onbeperkte benoemingstermijnen van bestuurders. Bepalingen als deze zijn in het licht van discussies over goed bestuur en de in diverse sectoren ontwikkelde codes niet meer volledig bij de tijd.

3.3 Het takenpakket van de keuringsinstellingen

In hoofdstuk 2 is uitgebreid ingegaan op de inhoud van de taken van de keuringsinstellingen. We geven in deze paragraaf een samenvattend overzicht, commentaar op enkele ontwikkelingen en de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het takenpakket van de keuringsinstellingen. In Tabel 2 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste taken.

Eén van de respondenten formuleerde het takenpakket van de keuringsinstellingen als volgt. De keuringsdienst heeft op het gebied van kwaliteitsoordelen de status van een ZBO. Het tweede blok taken op het gebied van plantkeur en fytosanitaire zaken wordt in mandaat (MinEZ, 2012a en 2012b) uitgevoerd voor de NVWA. Het bestuursrechtelijk aspect blijft daarmee dus belegd bij de NVWA. Het derde blok taken is de onderzoeksrol voor de erkenning en registratie van plantenrassen. De besluitvorming over deze taak vindt plaats door het ZBO Raad voor de Plantenrassen. Als vierde blok kunnen de aan de eerder genoemde taken gerelateerde nevenactiviteiten worden benoemd, zoals voorlichting, kennisontwikkeling en kwaliteitsverbetering. De statuten van alle keuringsinstellingen laten activiteiten uit het vierde blok nadrukkelijk toe. In de praktijk geldt bovendien dat de minister het huidige pakket van taken zoals dat door de keuringsinstellingen wordt uitgevoerd heeft goedgekeurd. Ter illustratie verwijzen wij naar een brief van 10 juli 2007 aan Nak-Tuinbouw waarin 24 activiteiten door de minister worden erkend als taken die door de stichting mogen worden uitgevoerd (MinLNV, 2007a).

Vanuit het perspectief van ministerieel toezicht op de uitvoering van taken maakt de kaderwet geen onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's. De artikelen 19 tot en met 23 van de kaderwet die betrekking hebben op beleidsregels en procedures rondom het takenpakket van een ZBO behoren dus van toepassing te zijn.

Uit de geldende aansturingsprotocollen van Nak en Nak-Tuinbouw blijkt dat de minister de bevoegdheden die mogen worden verwacht op grond van de kaderwet ook daadwerkelijk tot zijn beschikking heeft. Het gaat hier om goedkeuringen c.q. vernietiging van besluiten en reglementen. Bij de KCB is in het aansturingsprotocol alleen aandacht voor de reglementen. Met het van kracht worden van de kaderwet per 2010 zijn afzonderlijke bepalingen in de aansturingsprotocollen niet meer noodzakelijk. We wijzen er op dat dergelijke bepalingen in de dagelijkse praktijk minder van belang zijn, maar ze borgen wel het democratisch toezicht op de besluiten van de keuringsinstellingen.

Tabel 2: Takenpakket van de keuringsinstellingen

TAKENPAKKET	NAK	NAK-Tuinbouw	Kwaliteitscontrolebureau	Bloembollenkeuringsdienst
Grondslag takenpakket	Zaaizaad- en Plantgoedwet 2005, Plantenziektenwet. In Statuten beschreven (art3) met ruimte voor met minister afgesproken neventaken.	Zaaizaad- en Plantgoedwet 2005, Plantenziektenwet. In Statuten beschreven (art4) met ruimte met minister afgesproken neventaken.	Landbouwkwaliteitswet, Plantenziektenwet Statuten verwijzen alleen naar wettelijke taken (art3)	Landbouwkwaliteitswet, Plantenziektenwet Statuten vermelden ook taken op het gebied van kennisontwikkeling, voorlichting en kwaliteitsverbetering
Takenpakket kwaliteit	Kwaliteitskeuringen op gebied van pootgoed en zaaizaden. Taken betreffen mede R&D en laboratorium onderzoek	Kwaliteitskeuringen, op gebied van bloemisterij, boomkwekerij en groentegewassen. Taken betreffen mede R&D en laboratorium onderzoek	Kwaliteitskeuringen, op gebied van handel in groente en fruit. Lab en R&D zijn niet relevant. Keuringen betreffen hier document-en visuele controles op basis van relevante wetgeving. Op basis van EU-regelgeving is op vrijwillige basis deelname aan een erkennings-regeling mogelijk voor bedrijven. KCB voert audits uit op de erkenning. Bij erkenning is het aantal reguliere controles lager dan zonder erkenning.	Kwaliteitskeuringen, op gebied van bloembollen. Taken betreffen mede R&D en laboratorium onderzoek
Kwaliteitsnorm	Feitelijk is kwaliteitsnorm hoger dan EU standaard omdat de sector (de leveranciers) daar zelf om vraagt. Op verzoek van de sector zijn deze normen vastgelegd in de Zaaizaad- en Plantgoedwet 2005.	Kwaliteit op vrijwillige basis hoger niveau dan EU norm mogelijk.	Documentcontrole en visuele controle op basis van geldende documentatienormen van de EU.	Kwaliteit op vrijwillige basis hoger niveau dan EU norm mogelijk.
Takenpakket Fyto EU-Zone	Afgifte plantenpaspoorten op basis van mandaat van NVWA, medewerkers als onbezoldigd NVWA ambtenaar aangesteld.	Afgifte plantenpaspoorten op basis van mandaat van NVWA, medewerkers als onbezoldigd NVWA ambtenaar aangesteld.	Afgifte plantenpaspoorten op basis van mandaat van NVWA, medewerkers als onbezoldigd NVWA ambtenaar aangesteld. Werkveld omvat hier groente, fruit, sierteelt en overig producten.	Afgifte plantenpaspoorten op basis van mandaat van NVWA, medewerkers als onbezoldigd NVWA ambtenaar aangesteld.
Normering Fyto EU-zone	EU-normen	EU-normen	EU-normen	EU-normen.

TAKENPAKKET	NAK	NAK-Tuinbouw	Kwaliteitscontrolebureau	Bloembollenkeuringsdienst
Neventaken	Door minister erkende neventaken in openbaar belang betreffen o.a. kwaliteitsbeoordelingen, opleidingen en toetsen voor de Raad Plantenrassen.	Door minister erkende neventaken in openbaar belang betreffen o.a. opleidingen en toetsen voor de Raad Plantenrassen.	Neventaken niet aan de orde.	Statuten vermelden ook taken op het gebied van kennisontwikkeling, voorlichting en kwaliteitsverbetering
Export buiten EU-zone	Bij export buiten EU gelden relevante basiseisen land van bestemming, zowel voor fyto als kwaliteit. Normen liggen hoger dan EU-norm.	Bij export buiten EU gelden relevante basiseisen land van bestemming, zowel voor fyto als kwaliteit. Normen kunnen hoger liggen dan EU-norm.	Bij export buiten EU gelden relevante basiseisen land van bestemming, zowel voor fyto als kwaliteit. Normen kunnen hoger liggen dan EU-norm.	Bij export buiten EU gelden relevante basiseisen land van bestemming, zowel voor fyto als kwaliteit. Normen kunnen hoger liggen dan EU-norm.
Ministeriële verantwoordelijkheid	Vernietigingsrecht besluiten Goedkeuring Keurings Reglement Nieuwe versie: Op grond van kaderwet, informatierecht, vernietigingsrecht besluiten.	Vernietigingsrecht besluiten Goedkeuring Huishoudelijk Reglement Vanaf 2010: Op grond van kaderwet, informatie-recht, vernietigingsrecht besluiten.	Geen verwijzingen naar vernietigingsrecht of tuchtrecht. Wel goedkeuring reglementen. Vanaf 2010: Op grond van kaderwet, informatie-recht, vernietigingsrecht besluiten.	Vanaf 2010: Op grond van kaderwet, informatierecht, vernietigingsrecht besluiten.

Een belangrijk punt van aandacht is het onderscheid in de werkwijzen van KCB enerzijds en de andere keuringsinstellingen anderzijds. KCB beoordeelt primair documenten en doet visuele controles, deels aangevuld met fyto laboratorium onderzoek dat door een andere organisatie (NVWA of een andere keuringsdienst) wordt uitgevoerd. Hier is meer sprake van systeemcontroles waarbij de sector zelf al de initiële kwaliteitscontroles via certificaten laat uitvoeren. De andere keuringsinstellingen werken veel meer vanuit monsternames en bijbehorend laboratorium onderzoek voordat certificaten worden afgegeven. Mogelijk zullen ontwikkelingen in de EU-context er toe gaan leiden dat de werkwijze zoals KCB die hanteert meer gemeengoed gaan worden. Ook Havinga en van Waarden (2013) hintten in hun analyse op deze ontwikkeling. Van NAK is bijvoorbeeld bekend dat er in de strategische positionering van de taken nagedacht wordt over de gevolgen van een ontwikkeling in de richting van zelfcertificering. BKD gaf in dit verband aan dat onderzoek is verricht naar de haalbaarheid en mogelijke inrichting van een risico-gebaseerde keuring.

Tegelijkertijd is het werk van de keuringsinstellingen dermate gespecialiseerd dat de verwachting is dat er geen levensvatbare concurrentie kan ontstaan voor het huidige takenpakket. Mocht er sprake zijn van een ontwikkeling waarbij alleen maar sprake is van keuring binnen het publieke domein, dan bestaat volgens de keuringsinstellingen het risico dat met name het aspect van kwaliteitsverbetering zoals die nu tot stand komt tot stilstand zal komen of slechts in handen is van een aantal grote marktpartijen die zelfstandig ontwikkelingswerk kunnen doen. Dat zou ten koste gaan van de kleinere en middelgrote bedrijven in de diverse sectoren. De achtergrond van deze redenering van de keuringsinstellingen is dat de in één inspectie geïntegreerde fyto-, minimum EU-kwaliteitscontroles en aanvullende kwaliteitscontroles tot efficiëntieverbeteringen in het toezicht hebben geleid aangezien er slechts één controleur nodig is om de producten te beoordelen of monsters te nemen. Voor 2007 kwamen controleurs van meerdere partijen bij de producenten of handelaren langs met elk hun afzonderlijke facturering en kostenniveaus.

De algemene conclusie over de uitvoering van het takenpakket door de keuringsinstellingen is dat de uitgevoerde taken met goedkeuring van de minister worden gerealiseerd en daar waar sprake is van neventaken, die taken verband houden met de kerntaken van de keuringsinstellingen. Vanuit het perspectief van ministeriële toezicht geldt dat de aansturingsprotocollen nadere invulling geven aan de bepalingen over inlichtingenrecht en goedkeuring en vernietiging van beleidsregels mocht daar aanleiding toe zijn. In die zin is het werk van de keuringsinstellingen volledig in lijn met de bepalingen van de kaderwet.

3.4 De bedrijfsvoering van de keuringsinstellingen

In deze paragraaf gaan we in op aspecten die verband houden met de dagelijkse bedrijfsvoering en de financiële procedures rondom de keuringsinstellingen. Uitgangspunt is dat voor privaatrechtelijke ZBO's de financiële bepalingen van de kaderwet eveneens van toepassing zijn. Er geldt voor privaatrechtelijke ZBO's die naast door de minister opgedragen taken andere

taken uitvoeren een bepaling over een afzonderlijke administratie. Aangezien de keuringdiensten slechts opgedragen taken uitvoeren in de stichtingen is de bepaling over een afzonderlijke administratie voor andere taken niet relevant.⁸ In deze paragraaf gaan we op basis van omzet, arbeidsvoorwaarden en formatie, tarieven en tenslotte vermogen door de aandachtspunten in de bedrijfsvoering heen.

Het overzicht uit Tabel 3 laat de kerngegevens over omzet van de keuringsinstellingen zien. Ongeveer de helft van de omzet heeft een relatie tot export naar gebieden buiten de EU en kent daardoor veel landspecifieke elementen bij de keuringen en certificeringen. In vergelijking met de NVWA is het kostenniveau van de keuringsinstellingen tussen 25 en 40% lager. Op basis van het recente rapport van de Algemene Rekenkamer over de NVWA (Algemene Rekenkamer 2013, p. 7) is af te leiden dat de integrale lasten per FTE bij NVWA op circa € 134.200 liggen. In een eerdere brief van de staatssecretaris van EZ naar aanleiding van de tariefstijgingen voor export naar Rusland (minEZ, 2012a) worden tariefstijgingen van de NVWA toegeschreven aan nog niet volledig gerealiseerde kostendekkendheid en aan de andere kostenstructuur van NVWA in vergelijking met de keuringsinstellingen. Alhoewel de staatssecretaris de tariefverschillen verdedigt met het argument van verschillen in takenpakketten, geeft hij ook aan dat de verschillen in arbeidsvoorwaarden een rol spelen bij de hogere kosten van de NVWA (minEZ, 2012a, p.2). Uit de laatste in de rijksbegroting opgenomen begroting voor de Plantenziektenkundige dienst (MinLNV 2009, p.216) is af te leiden dat de integrale lasten per FTE ambtelijk personeel destijds al ongeveer € 114.000 bedroegen. Ook dit is substantieel hoger dan de huidige lasten per FTE bij de keuringsinstellingen. De vrees voor kostenstijgingen zoals geuit in diverse gesprekken met belanghebbenden lijkt daarmee niet te kunnen worden weerlegd. In dit verband kan ook worden gewezen op het rapport van PWC over de validering van het retributiestelsel van de NVWA waarin wordt gesteld dat voor het toezicht op het fytosanitair domein aanvullend kosten aan de sector kunnen worden doorbelast. Het gaat dan om een bedrag van € 0,2 mln extra (PWC, 2013, p. 9-10).

Tabel 3: Omzet gerelateerde gegevens keuringsinstellingen op basis van begrotingen 2013

BEDRIJFSVOERING	NAK	NAK-Tuinbouw	KCB	BKD
Omzet in k€ (2013)	20.500	24.700	11.400	7.500
Schatting aandeel export (buiten EU)	40%	40%	40	50%
Lasten in k€ (2013)	19.800	24.700	11.400	7.400
# FTE totaal	242	250	135	95
# FTE vast	199	226	115	71
# FTE flex	43	24	20	24
# FTE ondersteunend	44	45		
Loonkosten/fte (tot)	57.200	68.400	66.000	57.400
Loonkosten/fte vast	56.800	68.700		63.000
Loonkosten/Totale Lasten	67%	67%	73%	68%
Lasten/FTE (tot, 2013B)	81.800	98.800	84.400	77.900

⁸ Voor de taken in de af te stoten BV's van enkele keuringsinstellingen geldt wel een afzonderlijke administratie. Bij de beoordeling van financiële documenten uit 2012 is daarom naar de enkelvoudige jaarrekening gekeken.

De activiteiten van de keuringsinstellingen zijn voor een belangrijk deel seizoensgebonden. Er wordt daarom veel gewerkt met tijdelijke krachten voor de piek-periodes. Zo zijn bijvoorbeeld bij NAK in het seizoen ongeveer 150 mensen extra ingezet, hetgeen zich vertaalt in ruim 40 FTE. Zonder die flexibele inzet van personeel zouden de kosten van de keuringsinstellingen hoger liggen. Over BKD geven gesprekspartners aan dat BKD vanaf 2009 heeft ingezet op vergroting van de flexibiliteit van personeel wat in 2011, 2012 en 2014 een mogelijkheid tot tariefsverlaging bood.

De kostenstructuur van de keuringsinstellingen wordt door twee belangrijke factoren bepaald: ten eerste de factor personeel en ten tweede de technische infrastructuur voor de keuringen. Uit Tabel 3 blijkt dat de personele kosten ongeveer 70% van de kosten van de keuringsinstellingen beslaan. Opnieuw ter vergelijking: uit de laatst bekende begroting van de PD blijkt dat de personeelskosten circa 53% van de kosten besloegen. Bij de NVWA is de verhouding in 2013 vergelijkbaar met die van de keuringsinstellingen.⁹

Personele kosten zijn dus een belangrijke post bij de keuringsinstellingen. Uit Tabel 3 blijkt ook dat de personele kosten¹⁰ per keuringsdienst verschillen kennen. Nak-Tuinbouw en KCB hebben duidelijk hogere personeelskosten dan NAK en BKD. Wij hebben in dit onderzoek geen diepgaand onderzoek naar de oorzaken van de verschillen in personeelskosten gedaan. Mogelijke oorzaken zouden kunnen liggen in bijvoorbeeld verschillen in opleidingsniveau van personeel, maar ook in verschillen in het functiegebouw. Zonder een waarde-oordeel over de verschillen te vellen kan ook worden geconstateerd dat de arbeidsvoorwaarden van de keuringsinstellingen van elkaar verschillen. Elke keuringsdienst heeft een eigen set arbeidsvoorwaarden, soms in een eigen CAO, soms gebaseerd op een aanverwante CAO. Ook de arbeidsduur per week is verschillend. Ten opzichte van de arbeidsduur per week bij het Rijk (36 uur) is de arbeidsduur ten minste 5% hoger. Tenslotte zijn de pensioenregelingen in belangrijke mate verschillend. Kernpunten hier zijn de grondslag voor de pensioenopbouw (franchise) en het feit dat regelingen soms bij pensioenfondsen en soms bij verzekeraars zijn ondergebracht. De kostwinnersfranchises leiden er toe dat de kosten van pensioen relatief laag liggen. Tabel 4 geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden.

De Kaderwet bepaalt dat voor publiekrechtelijke ZBO's de ambtelijke aanstelling het uitgangspunt is. In de praktijk blijken hier uitzonderingen op te worden gemaakt, vaak ook voor grote ZBO's. Achterliggende redenen zijn ofwel maatwerk en aansluiting bij een bepaalde branche ofwel een historisch gegroeide situatie die hoge transitiekosten voor een omvorming met zich mee zou brengen.

In het rapport De Leeuw wordt onder de noemer hoge transitiekosten bij onder andere RDW, Kadaster en UWV gepleit voor in stand houden van eigen rechtspersoonlijkheid en CAO (de Leeuw, 2013, p. 25). Voor privaatrechtelijke ZBO's zijn geen bepalingen over CAO's in de Kaderwet opgenomen. Uit eerder onderzoek is bekend dat een minister wel indirect invloed op de loonontwikkeling kan uitoefenen bij privaatrechtelijke CAO's al is het maar omdat

⁹ In de jaarrekening 2012 van NVWA is het aandeel personeelskosten circa 62%. Dit getal is vertekend door een post van € 26 mln ter dekking van kosten van leegstand.

¹⁰ Personeelskosten zijn loonsom, sociale lasten, pensioenpremies en overige personeelskosten excl. autos.

management van het ZBO een toelichting moet geven op de ontwikkeling van de loonsom (de Kruijf, 2011, p. 295).

Tabel 4: Arbeidsvoorwaarden

ARBEIDS-VOORWAARDEN	NAK	NAK-Tuinbouw	KCB	BKD
CAO	Eigen cao	Eigen arbeidsvoorwaarden pakket. De tuinbouw CAO's vormen een referentiekader	Eigen arbeidsvoorwaarden die aansloten bij de CAO voor het (inmiddels opgeheven) productschap Tuinbouw	Eigen arbeidsvoorwaarden reglement. Voor indexatie wordt de LTO-CAO 'open teelt' gevolgd.
Werkweek	38 uur	40 uur	38 uur	39 uur
Pensioenregelingen. Premievrij voor werknemers.	Middellood	Middellood	Middellood Premievrij voor werknemers Lijkt DC karakter te hebben	Middellood
Pensioenfranchise	Tweeverdienersfranchise	1 Regeling kostwinners-franchise (10%) 1 Regeling tweeverdiener-franchise. (90%)	Kostwinner-franchise	Tweeverdieners-franchise
Pensioenuitvoerder	1 Bedrijfstak-pensioenfonds	1 Fondsen 1 Verzekeraar	Verzekeraar	Verzekeraar
Overgangsregelingen	Er loopt nog een overgangsregeling.	Wordt per 2015 herzien	Voor kleine groep voorziening t.b.v. ABP (ex PD)	Niet bekend
Ministeriële verantwoordelijkheid	Geen	Geen	Geen	Geen

De tweede kostencomponent die genoemd kan worden is de technische infrastructuur die nodig is om keuringen te kunnen verzorgen. Indicatoren hiervoor zijn het volume vaste activa niet zijnde vervoermiddelen en de rente- en afschrijvingslasten. Ook hier zijn weer verschillen tussen de keuringsinstellingen te onderkennen.

Tabel 5: Relevantie vaste activa exclusief vervoermiddelen op basis van jaarrekeningen 2012

ACTIVA (JR 2012)	NAK	NAK-Tuinbouw	KCB	BKD
Vaste Activa k€	8.657	10.879	188	1.172
% Balanstotaal	40%	46%	2%	21%
Rentelast k€	180	321	0	14
Afschrijvingen k€	1.258	1.560	107	258
Totale afschrijvingen als % van omzet	6%	8%	4%	4%

Uit Tabel 5 blijkt dat KCB nagenoeg geen duurzame productiemiddelen tot zijn beschikking heeft. Vooral NAK en NAK Tuinbouw hebben relatief grote posities in onroerende zaken en bijbehorende installaties inclusief kassen. De gehanteerde waarderingsgrondslagen zijn historische kosten onder aftrek van eventueel ontvangen subsidies en lineaire afschrijving, waarbij op grond niet wordt afgeschreven. Dit impliceert dat er stille reserves in de balans van de desbetreffende stichtingen aanwezig kunnen zijn. Vanuit landbouwkundig oogpunt bezien dient er waarschijnlijk ook rekening mee te worden gehouden dat de bestaande locaties niet

alleen vanuit puur historisch perspectief hun huidige vestigingsplaatsen kennen, maar dat ook zaken als geschikte relevante bodemsoorten voor proefnemingen een rol spelen bij de vestigingslocatie.

3.5 De bekostiging en het vermogen

Anders dan de meeste ZBO's geldt dat de bekostiging van de keuringsinstellingen volledig privaat en op basis van geleverde diensten plaatsvindt. Behoudens de keuringsinstellingen kennen van de ZBO's die onder de Kaderwet vallen alleen RDW, Kadaster en CBR een vergelijkbare bekostigingssystematiek.¹¹ Overschotten en tekorten in enig jaar worden verwerkt in het eigen vermogen en hoeven niet zoals bij enkele andere tariefbekostigde ZBO's (AFM en Luchtverkeersleiding) te worden verrekend in de tarieven van het volgende jaar. De Kaderwet kent geen bepalingen over de omvang van het eigen vermogen van een ZBO. Naar analogie van de systematiek bij de Agentschappen geldt als vuistregel dat het eigen vermogen in principe niet meer dan 5% van het balanstotaal mag omvatten. Bij de hierboven benoemde ZBO's die werken op basis van private bekostiging van geleverde diensten gelden maatwerkafspraken. Voor de keuringsinstellingen geldt als maatwerkafpraak met het ministerie van EZ dat het eigen vermogen niet meer mag zijn dan 50% van het balanstotaal (MinLNV, 2007b).

De tarieven van de keuringsinstellingen zijn ten opzichte van 2006 qua structuur in alle gevallen veranderd. Dit is mede een gevolg van de uitvoering van de fytosanitaire taken op grond van het covenant plantkeur. Per keuringsdienst is sprake van een veelheid van tarieven, soms op aansluitingsbasis, soms op risicobasis en soms op prestatiebasis. Uit alle gesprekken komt naar voren dat de achterban van de keuringsinstellingen – dat wil zeggen de producenten en handelaren – intensief betrokken zijn bij de totstandkoming van het stelsel van tarieven. Directies geven soms wel aan dat het vanuit administratief oogpunt wenselijker zou zijn om tarieven verder te vereenvoudigen, maar dat daarvoor vaak draagvlak bij de achterban ontbreekt. Ter illustratie mag dienen dat NAK-Tuinbouw aangaf dat de tarieven vanuit het perspectief van de verschillende te keuren productgroepen tot stand komen en dat periodiek wordt getoetst of de desbetreffende productgroep niet structureel te hoog of te laag zijn waardoor kruissubsidiëring tussen productgroepen plaatsvindt. Als gevolg hiervan bestaan er intern feitelijk 17 blokken van tariefgroepen die moeten worden vastgelegd. Ook bij de andere keuringsinstellingen is een verdere differentiatie in tarieven waar te nemen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de daadwerkelijke kosten voor een producent veelal bestaan uit een combinatie van tarieven, deels wegens deelname aan het systeem en deels vanwege specifieke dienstverlening op basis van gevallen of uurtarieven.

Los van de complexiteit van de tarieven zijn andere aspecten van fundamenteel belang bij de beoordeling van de hoogte van de tarieven. Met het integreren van de kwaliteitsbeoordeling en de fytosanitaire beoordeling vindt één integrale controle op publieke en private taken plaats. Er hoeft slechts één keer een keurmeester ter plaatse te zijn. Dit heeft tot gevolg dat de kosten van keuringen laag kunnen zijn in vergelijking tot een situatie waarin sprake is van fysiek

¹¹ Tot 2013 gold tariefbekostiging ook voor de Kamers van Koophandel. Inmiddels worden de Kamers van Koophandel door het ministerie van EZ bekostigd.

gescheiden keuringen zoals dat tot 2006 het geval was. Dit voordeel komt de producenten ten goede en raakt de rijksbegroting niet.¹²

Ook kan worden vastgesteld dat de tarieven van de keuringsinstellingen stabiel zijn. In het jaarverslag van KCB 2012 is te lezen dat de tarieven over een periode van 5 jaar gelijk zijn gebleven. Bij BKD is sprake van structurele daling van de tarieven. Daar staat tegenover dat de tarieven van de NVWA in 2013 met 2% zijn verhoogd wegens indexatie en dat in de toelichting op het kostprijsmodel dat de VWA (VWA, 2009) destijds hanteerde blijkt dat nog niet overal sprake is van kostendekkende afspraken. De brief van de minister van EZ over de tarieven voor export naar Rusland duidt nog steeds op onvolledige kostendekkendheid van NVWA-tarieven (MinEZ, 2012a).

Tabel 6: Tarieven van keuringsinstellingen

TARIEVEN	NAK	NAK Tuinbouw	KCB	BKD
Tariefontwikkeling 2006-2013 (nominaal)	Geen verhoging voor 2013-2014	Gemiddeld gesproken stabiel. In subsector groente kleine dalingen, in subsector boomkwekerij lichte stijging (1-2%)	Stabiel vanaf 2008	Daling tarieven in 2011, 2012 EN 2014.
Complexiteit tarievenlijst	48 tarieven 2006 aardappelen 172 tarieven 2013, waarvan 58 aardappelen	2006: 13 pagina's 2013: 14 pagina's In totaal circa 95 tarieven voor keuringen, en veelheid tarieven voor laboratorium- en rassenonderzoek.	25 tarieven 2007 51 tarieven 2014	30 tarieven 2005-2006 93 tarieven 2014
Vennootschapsbelasting	Stichting is vrijgesteld, dochter BVn, belastingplichtig	Integraal belastingplichtig	Dispuut met belastingdienst over belastingplicht	Nog niet aan de orde geweest
Ministeriële verantwoordelijkheid	Minister keurt tarieven goed	Minister keurt tarieven goed	Minister keurt tarieven goed	Minister keurt tarieven goed

De keuringdiensten leveren directe diensten aan bedrijven vanuit een publiekrechtelijke taak. Voor zover ons bekend zijn er bij ZBO's die uit tarieven bekostigd worden nog geen discussies geweest over al dan niet betalen van vennootschapsbelasting. In de gesprekken met de keuringsinstellingen kwam dit thema wel aan de orde. Het lijkt er op dat de belastingdienst het standpunt inneemt dat het werk van de keuringsinstellingen belastingplichtig is, ook wanneer sprake is van een publiekrechtelijke taak. Bij KCB is hierover een dispuut met de belastingdienst, waarvan het ministerie van EZ op de hoogte is. Uit een publicatie in het Financieele Dagblad van 17 februari 2014 blijkt overigens dat de belastingdienst voornemens is om meer publieke dienstverlening onder het regime van de vennootschapsbelasting te gaan brengen (Battes, 2014)

Het laatste aspect dat wij onder de noemer bedrijfsvoering voor het voetlicht willen brengen heeft betrekking op vermogen en investeringsbeslissingen. Investeringsbeslissingen en omvang van vermogen kunnen direct of indirect invloed hebben op de hoogte van de tarieven. Wanneer een groot vermogen gepaard gaat met substantiële liquide middelen – wat niet

¹² Veel medewerkers van de toenmalige PD zijn overgenomen door de keuringsinstellingen, zodat ook op dit punt de transitiekosten voor het rijk laag konden blijven.

noodzakelijkerwijs het geval is – kunnen eventueel regels over beleggingsbeleid aan de orde zijn. De Comptabiliteitswet voorziet in bepalingen over prudent beleggingsbeleid en schatkistbankieren voor organisaties in het publieke domein.

De keuringsinstellingen zijn private stichtingen, elk met een substantieel eigen vermogen. Anders dan bij bijvoorbeeld AFM wordt het saldo van baten en lasten in het vermogen verwerkt en niet onmiddellijk verwerkt in de tarieven voor het volgende boekjaar. Alleen al historisch gezien is het vermogen niet als ‘staatsvermogen’ te beschouwen. Daar komt bij dat de huidige vermogenspositie is ontstaan uit enkel bijdragen vanuit de sector, zonder enige financiële steun vanuit het rijk. In de huidige privaatrechtelijke context is er geen probleem om het vermogen op de balans van de stichtingen te laten staan. Zou evenwel een omvorming naar een vorm van publiekrechtelijke organisatie aan de orde zijn, dan verliest de sector de zeggenschap over het vermogen. In feite is dan sprake van een overname van een onderneming en daar hoort een prijs voor te worden betaald. Die prijs is niet zondermeer af te leiden uit de balans van de keuringsinstellingen. Er is wel een indicatie te geven. Op basis van het gerapporteerde eigen vermogen dient tenminste € 30 mln te worden betaald. Maar aangezien waardering op historische kosten heeft plaatsgevonden en er in een aantal gevallen sprake is van belangrijke vastgoedposities, moet niet worden uitgesloten dat de werkelijke waarde van de stichtingen substantieel hoger ligt, nog los van eventuele vraagstukken over goodwill en merkrechten.¹³

In Tabel 7 wordt een overzicht van de belangrijkste bevindingen gegeven.

Tabel 7: Aspecten vermogenspositie keuringsinstellingen op basis van jaarrekeningen 2012

VERMOGEN	NAK	NAK TUINBOUW	KCB	BKD
Vermogenspositie (31-12-2012)	€ 10,3 mln 49% balans Pm. Stille reserves	€ 9,6 mln 41% balans PM. Stille reserves	€ 6,9 mln 68% balans	€ 3,7 mln 68% balans PM. Stille reserves
Liquiditeit (31-12-2012)	€ 5,9 mln 27% balans 112% Acid test	€ 5,9 mln 25% balans 93% Acid test	€ 5,8 mln 57% balans 198% Acid test	€ 1,5 mln 28% balans 142%
Statutaire bepalingen vermogen	Ter dekking tekorten Alternatief gebruik na goedkeuring minister Art. 17	Ter dekking tekorten. Geen goedkeuringsbepaling minister (art 17)	Ter dekking tekorten. Geen goedkeuringsbepaling minister (art 3.5)	Minister moet gebruik vermogen goedkeuren Art. 30.5
Vermogensnorm	50% omzet	50% omzet	50% omzet	Max € 3,5 mln circa 50% omzet (bron: interview)
Investeringsbeslissingen	Bestuurlijke verantwoordelijkheid. Investeringsraming onderdeel begrotingsproces en toezicht minister. (concept protocol)	Onroerende zaak transacties statutair bij bestuur belegd. Investeringsbeleid als prestatatie-element in jaarverslag op te nemen (aansturingsprotocol 2003)	Onroerende zaak transacties statutair bij bestuur belegd. Investeringsbeleid als prestatatie-element in jaarverslag op te nemen (aansturingsprotocol 2007)	Onroerende zaak transacties statutair bij bestuur belegd. Aansturingsprotocol ontbreekt met EZ ontbreekt. Materieel geregeld in directiestatuut.
Ministeriële verantwoordelijkheid	Kaderwet kent kanbepaling op vermogenstransacties. Toezicht gaat verder. Voor liquide middelen geldt beleggingsverbod op grond van CW 2001	Kaderwet kent kanbepaling op vermogenstransacties. Toezicht gaat verder. Voor liquide middelen geldt beleggingsverbod op grond van CW 2001	Kaderwet kent kanbepaling op vermogenstransacties. Toezicht gaat verder. Voor liquide middelen geldt beleggingsverbod op grond van CW 2001	Kaderwet kent kanbepaling op vermogenstransacties. Toezicht minister niet geregeld. Voor liquide middelen geldt beleggingsverbod op grond van CW 2001

¹³ Los van de vraag over de ‘overnameprijs’ komt de vraag aan de orde hoe het vermogen aan de sector moet worden teruggegeven. Verrekening in tarieven zou een oplossing kunnen zijn maar vereist wel eenduidige en bindende afspraken. Andere oplossingen zouden in de richting van terugstorten naar de huidige aangesloten kunnen gaan, maar dat heeft wellicht fiscale nadelen.

Met een theoretische omvorming van de stichtingen komt dan ook de vraag naar de wijze waarop de tarieven in de toekomst worden vastgesteld. Vanuit het perspectief van de sector lijkt jaarlijkse verrekening van resultaten gelet op de fluctuerende activiteiten minder voor de hand te liggen. Er zal in een dergelijke situatie daarom opnieuw moeten worden nagedacht over de vormgeving van de vermogensafspraken, maar ook over rekening courant verhoudingen met het ministerie van Financiën in het geval sprake is van verliezen. Alhoewel op het geheel van de rijksbegroting het bij de keuringsinstellingen slechts over relatief kleine bedragen gaat, betekent een andere wijze van tarifiering en vermogensbeheer wel dat er gevolgen voor het EMU-saldo kunnen ontstaan die thans niet aan de orde zijn.

Vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden geconstateerd dat de minister van EZ via het toezicht op de begrotingen ook toezicht op de investeringen heeft georganiseerd. Daarmee gaat de minister verder dan de minimum-vereisten die de kaderwet stelt. Prudent beheer van kasgelden is tenslotte geregeld via de bepalingen van de comptabiliteitswet. De rol van de minister van EZ kan daarmee beperkt blijven tot het beoordelen van de wijze waarop liquide middelen in de jaarrekeningen zijn verantwoord.

3.6 Conclusie: het huidige toezicht op de keuringsinstellingen.

Op basis van besturingsstructuur, vaststelling van het takenpakket en de bedrijfsvoering van de keuringsinstellingen komen wij tot de conclusie dat de minister van EZ vanuit het perspectief van de kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen alle relevante bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft die bij een privaatrechtelijk ZBO behoren.

Het essentiële verschil tussen de regelgeving voor privaatrechtelijke en publiekrechtelijke ZBO's is gelegen in de benoeming van de bestuurders en de voorkeur voor aanstelling van medewerkers in ambtelijke dienst. Op deze punten kunnen wij vaststellen dat alhoewel niet het voltallige bestuur van de keuringsinstellingen wordt benoemd door de minister, dit wel geldt voor de voorzitter van het bestuur en in een enkel geval zelfs goedkeuring is vereist voor de benoeming van de directie die de dagelijkse leiding van de keuringsinstellingen in handen heeft. In die zin lijkt het benoemingsrecht van de minister voldoende geborgd. Wat de aanstelling van medewerkers betreft geldt ook bij publiekrechtelijke ZBO's dat uitzonderingen op de basisregel voorkomen. Achtergronden zijn soms gelegen in de arbeidsmarkt zelf, maar soms in de historie van instellingen. In de meeste gevallen geldt daarbij dat transitiekosten voor omvorming naar een ambtelijke rechtspositie belemmerend werken. We hebben laten zien dat ook bij de keuringsinstellingen serieus rekening moet worden gehouden met transitiekosten.

Het takenpakket van de keuringsinstellingen is een ingewikkeld geheel. De hoofdlijn is dat binnen keuringsinstellingen in een enkel geval dochterondernemingen bestaan die private taken verrichten. Voor de meeste van deze dochterondernemingen bestaan voornemens om ze af te stoten. De 'moeder-organisaties' verrichten door de minister erkende taken (zoals R&D). Dat gaat soms verder dan publieke taken, maar wordt gekwalificeerd als aan het publieke domein verbonden taken. In principe doet binnen de Nederlandse context daar niemand ingewikkeld over. Bestuurlijk gezien is de beste omschrijving van het takenpakket dat de keuringsinstellingen voor het kwaliteitsdomein zelfstandig ZBO zijn, zij namens het Rijk het fytosanitaire toezicht verrichten en daarnaast de overige erkende taken uitvoeren. De

samenvoeging van kwaliteits- en fyto toezicht in één hand zorgt voor een belangrijke efficiëntieslag omdat slechts één controleur bij bedrijven op bezoek gaat.

Op het terrein van het takenpakket bestaat onzekerheid door EU-ontwikkelingen op het domein van Better regulation aangezien de voorstellen van de Commissie via een wetgevingsresolutie van het Europees Parlement zijn terugverwezen.

Voor de bedrijfsvoering van privaatrechtelijke ZBO's die publieke taken verrichten geldt dat een scheiding tussen zuiver publieke en zuiver private taken moet zijn aangebracht. Bij de keuringsinstellingen zou dat betekenen dat eventueel nog over de verantwoording van neventaken moet worden nagedacht. Voor het overige geldt dat de bepalingen voor publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's identiek zijn.

De bevindingen over de bedrijfsvoering laten een paar aandachtspunten zien. Ten eerste zijn de keuringsinstellingen substantieel goedkoper dan NVWA. Ten tweede zijn de tarieven de laatste jaren stabiel of dalend geweest. Ten derde heeft de minister van EZ meer dan het minimum aan toezichtsvereisten met de keuringsinstellingen afgesproken, met name op het punt van investeringsbeslissingen. Tenslotte, maar wellicht het belangrijkste punt, het vermogen van de stichtingen is privaat opgebracht. Een transitie naar een publiekrechtelijke organisatie zou betekenen dat er sprake moet zijn van een overname en het vermogen moet worden afgerekend. Vervolgens ontstaat ook een nieuwe discussie over de wijze waarop in een dergelijke nieuwe setting met tariefbepalingen moet worden omgegaan.

4 *Het debat over op afstand geplaatste uitvoering van publieke taken*¹⁴

In 1974 vestigde Scheltema in zijn oratie de aandacht op het bestaan van vormen van functioneel bestuur op nationaal niveau. Hij vroeg speciale aandacht voor de zogenaamde Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO), organisaties die in zijn woorden ‘een gedeelte van de bestuursstaak van de centrale overheid...tot op bepaalde hoogte naar eigen inzicht uitvoeren’. In deze omschrijving zit het uitvoeren van een publieke taak besloten. Er is ook een aanduiding opgenomen dat zelfstandigheid een relatief begrip is omdat er geen volledige vrijheid is om taken uit te voeren. In Scheltema’s ogen reikt de ministeriële verantwoordelijkheid over de inhoud van het beleid en kan de uitvoering worden overgelaten aan de uitvoerders (Scheltema, 1974, p. 13). Bijna 40 jaar zijn verstreken na de bevindingen van Scheltema en inmiddels is politiek en ambtelijk Den Haag geconfronteerd met een veelheid aan begrippen rondom typen organisaties die op een of andere manier op afstand van de directe verantwoordelijkheid van ministers staan. In dit rapport staan twee concepten centraal, te weten ‘ZBO’ en ‘Agentschap’.¹⁵ Een aantal andere begrippen wordt kort toegelicht om een beeld van de complexiteit van het bestuurlijke landschap op nationaal niveau aan te duiden.

4.1 *Zelfstandige bestuursorganen*

In de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (hierna Kaderwet of kZBO) wordt een definitie gegeven met als belangrijkste elementen ‘beschikken over openbaar gezag’ en ‘niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister’. Daarnaast speelt het begrip ‘orgaan’ een rol, waarmee wordt aangeduid dat een ZBO niet altijd een organisatie behoeft te zijn. Alhoewel op elementen van deze definitie kritiek is te leveren (zie o.a. Zijlstra, 2009, p. 196-197), zijn de twee elementen een handvat om organisaties te classificeren. Openbaar gezag houdt in dat een ZBO eenzijdig bindende beslissingen kan nemen. De zelfstandigheid van een ZBO is opgesloten in ofwel eigen rechtspersoonlijkheid onder publiek- of privaatrecht, ofwel in wettelijke maatregelen die borgen dat organisaties die onderdeel van de rechtspersoon ‘Staat’ zijn niet onder de volledige aansturing van een minister vallen. Het Kadaster is een voorbeeld van een publiekrechtelijke rechtspersoon, de keuringsinstellingen landbouwproducten zijn voorbeelden van privaatrechtelijke rechtspersonen en de Kiesraad is juridisch gezien onderdeel van de Staat. Alle drie zijn te classificeren als ZBO en staan als zodanig vermeld in het ZBO-register van het ministerie van BZK.

Uitgangspunt in de kaderwet is de doelstelling om uniforme regelgeving inzake organisatie, bedrijfsvoering en verantwoording voor alle ZBO’s te ontwikkelen. We kunnen globaal stellen dat als gevolg van de kaderwet vier groepen ZBO’s zijn ontstaan. Ten eerste de ZBO’s in het publiekrechtelijk domein. Die groep valt uiteen in ZBO’s zonder rechtspersoonlijkheid¹⁶, zoals

¹⁴ De hoofdstukken 4 en 5 zijn in belangrijke mate ontleend aan een eerdere beschrijving van het veld door De Kruijf en Van Thiel anno 2013.

¹⁵ De naam ‘Agentschap’ is sinds 2013 weer terug van weggeweest, in de periode 2007-2012 werden dit type organisaties aangeduid als ‘baten-lastendiensten’.

¹⁶ ZBO’s zonder rechtspersoonlijkheid zijn juridisch/vermogensrechtelijk een onderdeel van de Staat.

bijvoorbeeld de Kiesraad en ZBO's met rechtspersoonlijkheid zoals het Kadaster. Ongeveer 60% van de bestaande ZBO's, zoals vermeld in het ZBO-register kwalificeert als publiekrechtelijk. Voor deze groep ZBO's geldt de kaderwet onverkort, tenzij bewust uitzonderingen zijn gemaakt. De tweede groep ZBO's betreft privaatrechtelijke ZBO's zoals de keuringsinstellingen waarvoor oprichtingsvereisten, informatievoorziening en financieel toezicht zijn geregeld. Voor deze groep gelden de bepalingen die verband houden met benoeming en ontslag van bestuurders niet. Bijna 40% van de bestaande ZBO's heeft een privaatrechtelijke status (vgl. Van Thiel & Van Buuren, 2001). De derde groep ZBO's betreft de zogenaamde deeltijd-ZBO's. Deze groep privaatrechtelijke organisaties voert in principe commerciële taken uit en heeft daarnaast een kleine bestuurstaak, bijvoorbeeld voor keuringen of certificeringen. Het bekendste voorbeeld is het garagebedrijf dat een APK-keuring uitvoert. Deeltijd-ZBO's vallen buiten het regime van de Kaderwet. De laatste groep betreft organisaties die wel publieke taken uitvoeren, maar waarbij geen sprake is van openbaar gezag of een bestuurstaak. Veelal werden dergelijke organisaties – zoals Staatsbosbeheer – van oudsher als ZBO gekwalificeerd, maar vallen ze buiten de definitie en dus ook buiten het regime van de kaderwet.

In het rapport van de Eerste Kamer (2012a, p. 22-23) over privatisering en verzelfstandiging wordt de instelling van een ZBO gekwalificeerd als een vorm van 'externe verzelfstandiging'. Ministeriële verantwoordelijkheid is in het geval van externe verzelfstandiging niet meer volledig aanwezig. Waar precies de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid liggen is op gevalsbasis te beoordelen (Van Thiel, 2011). Voor ZBO's geldt dat de kaderwet bepaalt dat belangrijke bevoegdheden over begroting, takenpakketen en benoemingsrechten aan de minister worden toegekend. Daarmee zijn ZBO's ten opzichte van andere vormen van externe verzelfstandiging formeel juridisch veel minder zelfstandig dan soms wel wordt gesuggereerd (Smullen, van Thiel & Pollitt, 2001). Hoe 'zelfstandig' een ZBO in materiële zin is, hangt af van de invulling van de toezichtsrelaties en de politieke en of ambtelijke aandacht die een ZBO krijgt. ZBO's als het Kadaster en de RDW lijken over relatief veel vrijheidsgraden te beschikken (o.a. Mol en De Kruijf, 2002; Deelen en Eertink, 2004). Daar staan ZBO's als de SVB en het UWV tegenover die veel meer onder toezicht staan van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de laatste twee voorbeelden is ondanks het feit dat beide instellingen onder dezelfde wet vallen sprake van een verschil in intensiteit van het toezicht (De Kruijf, 2011, p. 424). Van NAK als representant van de keuringsinstellingen is bekend dat er sprake is van een hoge mate van vrijheidsgraden. Op basis van een analyse van de stand van zaken in 2008 was met name sprake van veel vrijheid in het economische domein. In de juridische opzet bestonden ook meer vrijheidsgraden dan vanuit het perspectief van de kaderwet mochten worden verwacht maar in relatief beperktere mate (De Kruijf, 2011, p. 400).

4.2 Agentschappen

Agentschappen zijn anders dan ZBO's vormen van interne verzelfstandiging (van Oosteroom & van Thiel, 2004). De ministeriële verantwoordelijkheid is onverkort van kracht. De Agentschapsvorm is in 1994 voor het eerst toegepast bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). Grondslag voor de instelling van Agentschappen is het rapport 'Verder bouwen aan beheer' uit 1991 waar wordt voorgesteld om uitvoerende diensten een eigen regime voor bedrijfsvoering te bieden waarin meer flexibiliteit wordt geboden om het productieproces te organiseren. Kern van het Agentschapsmodel is dat met behulp van een commerciële

administratie, het hanteren van een kostprijsmodel en het organiseren van contractrelaties tussen ‘opdrachtgever’ en ‘opdrachtnemer’ voor te leveren diensten de betrokken organisatie efficiënter gaat werken. Bij de instelling van Agentschappen speelt het criterium ‘openbaar gezag’ geen rol. In juridische zin zijn Agentschappen onderdeel van de rechtspersoon ‘Staat’ en hebben daardoor geen eigenstandige handelingsvrijheid in het rechtsverkeer. Een belangrijke consequentie van de organisatorische inbedding van agentschappen binnen de ministeries is dat de medewerkers van een agentschap ambtenaren in de zin van het ambtenarenreglement zijn. Hun rechtspositie, bezoldiging en pensioenvoorziening wijkt daarmee niet af van die van ambtenaren van wat wel ‘kerndepartementen’ wordt genoemd.

4.3 Staatsdeelnemingen

Het derde blok organisaties op afstand van het Rijk zijn ‘Staatsdeelnemingen’. In de kern is sprake van een staatsdeelneming wanneer het rijk de aandelen in een onderneming houdt ter borging van het publieke belang. In de meest recente standpunten van de regering wordt gesteld dat het gaat om vermogen dat de Nederlandse samenleving als geheel ten goede komt (minFin, 2013, p. 8). Staatsdeelnemingen zijn in juridische zin veelal vennootschappen, maar in een enkel geval worden ook stichtingen als staatsdeelneming gekwalificeerd. Een organisatie die kwalificeert als staatsdeelneming kan tevens RWT zijn (voorbeeld Prorail) en in een enkel geval zelfs ZBO (DNB voor zijn toezichtstaak).

4.4 Andere begrippen rondom verzelfstandigde organisaties.

In deze paragraaf komen twee begrippen aan de orde die regelmatig in de context van discussies over ZBO’s aan de orde komen. In de eerste plaats staan wij stil bij Rechtspersonen met Wettelijke Taak (RWT). Het begrip RWT vindt zijn grondslag in de Comptabiliteitswet, meer specifiek in het hoofdstuk over de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer (Comptabiliteitswet 2001, artikel 91.1d). In het kort komt het er op neer dat wanneer een rechtspersoon een in de wet vastgelegde taak uitoefent en wordt bekostigd uit publieke middelen, de Rekenkamer controlebevoegdheden heeft.

Het begrip RWT omvat ook ZBO’s, voor zover die eigen rechtspersoonlijkheid bezitten. Dat betekent dat de keuringsinstellingen ook de RWT status hebben. De belangrijkste groep instellingen zonder ZBO-status die wel als RWT zijn te kwalificeren, zijn de onderwijsinstellingen, uiteenlopend van primair onderwijs tot en met universitair onderwijs.¹⁷

In het algemeen geldt daarbij dat de toezichtsrelatie tussen minister en ZBO’s – zeker na de introductie van de Kaderwet – strakker en restrictiever is georganiseerd dan de relatie tussen minister en RWTs die geen ZBO-status hebben.

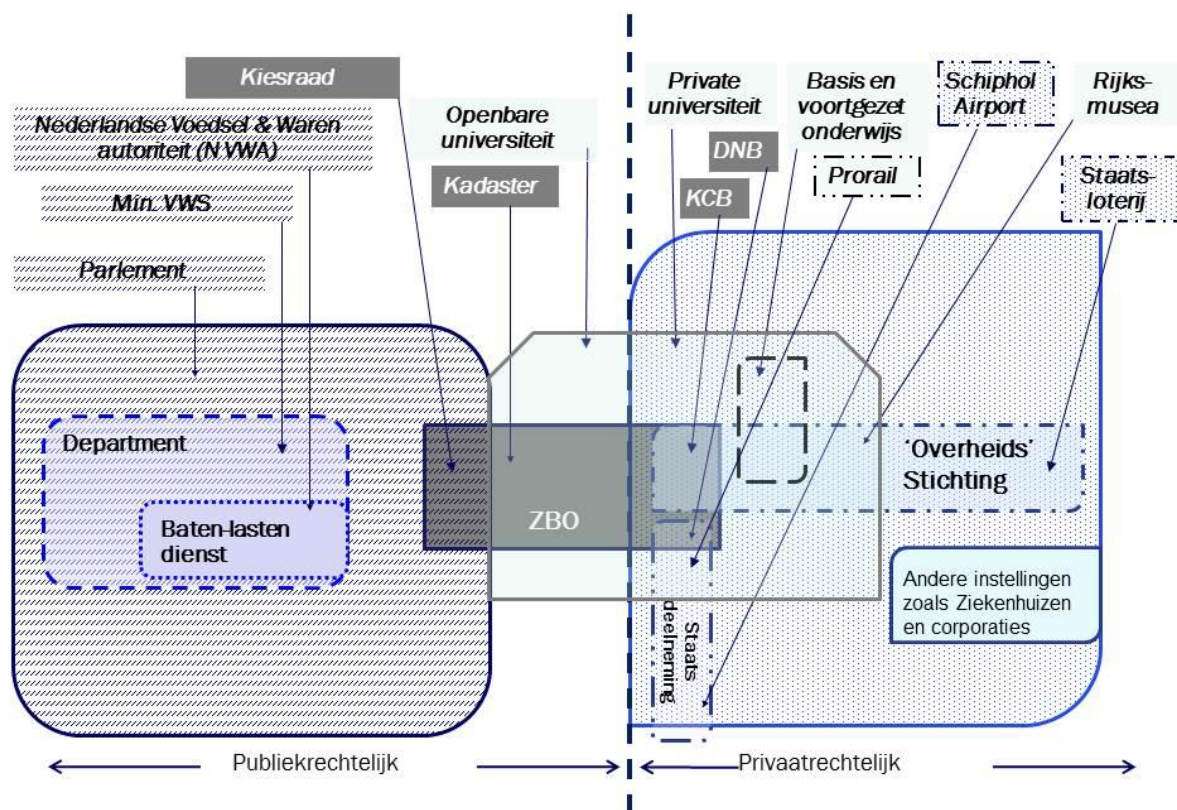
Tenslotte worden overheidsstichtingen genoemd. Een overheidsstichting heeft de privaatrechtelijke stichtingsvorm. Een stichting wordt door een minister opgericht of de minister heeft de oprichting van de stichting door private partijen mede gestimuleerd (minFin, 2005a).

¹⁷ Wij rekenen de academische ziekenhuizen hier tot het veld onderwijs en niet tot de ZBO’s zoals in oudere documenten wel voorkomt.

Ook hier is weer sprake van overlap met andere begrippen. Omdat een overheidsstichting een rechtspersoon is, kan de instelling ook vaak als RWT worden gekwalificeerd.

Voor de keuringsinstellingen is geen eenduidig standpunt over de kwalificatie als overheidsstichting te geven. Zo benoemt de minister van Financiën in een overzicht van overheidsstichtingen uit 2005 de keuringsinstellingen in het geheel niet (minFin, 2005b). In een achtergrondstudie op basis van gegevens uit 2009 benoemt de Algemene Rekenkamer de keuringsinstellingen wel als overheidsstichtingen, zij het dat daar verschillende vormen van betrokkenheid van ministers bij worden vermeld (ARK¹⁸, 2011, p. 44).

Het veld van verzelfstandigde organisaties is dus niet eenduidig af te bakenen (zie ook van Thiel, 2012). In Figuur 4 wordt de complexiteit van de verzelfstandigingen tot uitdrukking gebracht.



Figuur 4: Positionering van vormen van verzelfstanding (de Kruijf, 2011, p. 60 geïnspireerd op Kummeling et al., 1999, p. 26)

Na deze globale inleiding in het veld van verzelfstandigingen wordt in het volgende hoofdstuk aandacht besteed aan de algemene inrichting en besturingsstructuur van ZBO's en Agentschappen.

¹⁸ We korten Algemene Rekenkamer af tot ARK en de ministeries worden aangeduid met minEZ voor het ministerie van Economische Zaken. Andere ministeries naar analogie.

5 ZBO's, Agentschappen en Staatsdeelnemingen nader bekeken

De rapporten van de Algemene Rekenkamer uit 1995 en de Commissie Sint uit 1994 zetten de aansturingsvraagstukken rondom ZBO's nadrukkelijk op de agenda. Vanaf circa 2000 heeft de Algemene Rekenkamer in vijf hoofdrapporten stilgestaan bij verantwoording en toezicht op RWTs.¹⁹ Het zijn vooral deze rapporten geweest die een rol spelen bij de politieke discussies over extern verzelfstandigde organisaties. Er is naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer lang debat gevoerd welke organisaties nu wel of niet tot ZBO's behoorden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het nawoord bij het rapport waarin staat dat de vaststelling of een instelling een ZBO is niet altijd even gemakkelijk is. (ARK, 1995a, p.58-59 of ARK, 2000, p.111 over enkele kleine ZBO's bij het ministerie van Financiën). Bij de aanpak van de Algemene Rekenkamer past evenwel ook enige kritiek. In de eerste plaats wordt door de ongelijksoortigheid van RWTs en ZBO's onvoldoende recht gedaan aan de verschillen in ministeriële verantwoordelijkheid en het te vereisen ministerieel toezicht op instellingen. De ministeriële bevoegdheden bij een onderwijsinstelling zijn nu eenmaal van een andere orde dan die bij een ZBO waar de minister bijvoorbeeld gelet op zijn benoemingsrecht ook direct kan worden aangesproken op de benoeming van bestuurders. In de tweede plaats redeneert de Algemene Rekenkamer vanuit het totaal van de geldstromen die via RWTs worden uitgegeven, ongeacht de aard van de zeggenschap over die geldstromen.²⁰ In paragraaf 5.5.2 wordt hier nader op ingegaan. Kort gezegd is de verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering (apparaatskosten) bij ZBO's primair een zaak van de directie en bepaalt de minister op grond van de opgedragen taken hoeveel geld er beschikbaar is voor bijvoorbeeld uitkeringen kinderbijslag (programmakosten). Het ZBO – in dit geval SVB – kan de legitieme aanvraag kinderbijslag alleen maar honoreren. De benadering om naar het totaal van de geldstromen te kijken leidt met name bij ZBO's die regelgedreven uitkeringen verzorgen tot minder zuivere oordelen. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de begroting van agentschappen die uitkeringen verstrekken slechts zien op de kosten voor de bedrijfsvoering, terwijl de sommen programmagelden soms substantieel zijn.²¹

In het rapport van De Leeuw (2013, p.199) is een beslisboom ontwikkeld vanuit het perspectief van ministeriële verantwoordelijkheid die leidt tot 9 verschillende organisatorische inrichtingsmodellen. De uitersten daarin zijn het omvormen van een ZBO tot een ambtelijke dienst aan de ene kant van het spectrum tot volledige privatisering zonder verdere inmenging van de overheid aan de andere kant. Daar tussen in staan 4 varianten van ZBO's en het agentschapsmodel. In de analyse in dit hoofdstuk gaan we uit van de beschrijving van een publiekrechtelijk ZBO met rechtspersoonlijkheid. Dit is de variant waar de kaderwet zich primair op richt. Waar nodig wordt de nuance voor de privaatrechtelijke ZBO vermeld. ZBO's zonder

¹⁹ In de loop der jaren heeft de Algemene Rekenkamer een reeks rapporten onder de titel 'Verantwoording en Toezicht bij Rechtspersonen met een Wettelijke Taak' gepubliceerd.

²⁰ In het rapport van de Algemene Rekenkamer over de evaluatie van de Kaderwet wordt zo gesproken over € 132 mld uitgaven uit begroting, premies en tarieven (ARK, 2012a, p. 7).

²¹ Ter illustratie: het Centraal Justieel Incassobureau CJIB 'kost' jaarlijks 100 mln. De ontvangsten van ongeveer 1 mld zijn niet terug te vinden op de begroting van het agentschap.

rechtspersoonlijkheid vallen voor de bedrijfsvoering ofwel onder het traditionele ambtelijke sturingsmodel of zijn verbonden met een agentschap en dan zijn de hierna beschreven regels voor een agentschap eveneens van toepassing. We nemen tenslotte de variant van een Staatsdeelneming mee omdat dit een organisatievariant is waar privaatrecht een belangrijke rol speelt maar tegelijkertijd publieke belangen kunnen worden geborgd. Een Staatsdeelneming zou in de beslisboom van De Leeuw onder de categorie 'privatiseren met betrokkenheid van de overheid' (Box 2) vallen.

Uitgangspunt bij de hieronder volgende vergelijking is de regelgeving zoals die per 1 januari 2014 geldt. We beginnen met een korte inleiding op de kern van de regelgeving en de eisen die worden gesteld aan de oprichting van ZBO's, Agentschappen en Staatsdeelnemingen. Daarna volgen in paragraaf 5.2 vraagstukken rondom de besturingsstructuur en in paragraaf 5.3 een algemene beschouwing over takenpakketten en bijbehorende verantwoordelijkheden. Paragraaf 5.4 gaat over de mogelijkheden voor horizontale verantwoording of met andere woorden de verantwoording aan de belanghebbenden van de dienstverlening. Voorafgaand aan het samenvattend overzicht wordt in paragraaf 5.5 de procedure rondom planning en control en de bekostiging van ZBO's en Agentschappen besproken.

5.1 Hoofdpijnen van de regelgeving

In deze paragraaf worden de hoofdpijnen van de besturingsstructuur van ZBO's, Agentschappen en Staatsdeelnemingen beschreven. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de instellingsvoorwaarden voor ZBO's, Agentschappen en Staatsdeelnemingen en de voortgang van de implementatie van de Kaderwet. De paragraaf wordt afgesloten met een korte conclusie.

5.1.1 Kernpunten uit de Kaderwet

Al vanaf het rapport van de Algemene Rekenkamer over ZBO's uit 1995 wordt aangedrongen op eenduidige wetgeving voor ZBO's. Met de in 2007 van kracht geworden Kaderwet is hier uitvoering aan gegeven. De tot 2007 gerealiseerde specifieke wetten over ZBO's zijn in de periode daarna voor zover mogelijk aangepast aan de Kaderwet (zie paragraaf 5.1.5). De wetgeving blijft evenwel specifiek, dat wil zeggen dat elk ZBO zijn grondslag kent in een andere wet dan de Kaderwet (Van Thiel, 2011).²² Vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn de belangrijkste elementen in de Kaderwet het benoemings-, belonings- en ontslagrecht inzake de directie,²³ de goedkeuringsrechten voor begrotingen, tarieven en jaarstukken en bepalingen over borging van behandeling en rechtsgang van burgers en instellingen. In de Kaderwet is bepaald dat ZBO's met rechtspersoonlijkheid een baten-lasten administratie moeten voeren. Dit is een logisch gevolg van de juridische status en

²² ZBO's kunnen op twee manieren ontstaan. Ten eerste, een directie van een ministerie kan worden verzelfstandigd, dat wil zeggen op afstand worden gezet en een bepaalde mate van zelfstandigheid krijgen toebedeeld. Het wettelijk besluit dat hieraan ten grondslag ligt, wordt meestal de instellingswet genoemd (=formele wet). Ten tweede, een bestaande (privaatrechtelijke) organisatie wordt bij (materiële) wet aangewezen als uitvoerder van een taak zoals benoemd in de wet. In dat geval spreken we van een aanwijzingswet en wordt de bestaande organisatie 'verstatelikt'. De keuringsinstellingen zijn op de laatstgenoemde manier aangewezen als ZBO.

²³ Waar hier directie staat kan ook Raad van Bestuur worden gelezen.

noodzakelijk omdat een ZBO in economische zin zijn vermogen in stand moet houden (Mol & De Kruijf, 2003, p. 548). Alhoewel er wel een algemene bepaling is over de borging van de belangen van burgers en instellingen kent de Kaderwet geen algemene bepaling die stelt dat een instituut als een cliëntenraad als representant van de belangen van de afnemers van de dienstverlening verplicht is.

5.1.2 Regeling Agentschappen 2013

Met ingang van 2013 is naar aanleiding van de derde evaluatie van de regeling Agentschappen 2007²⁴ (Ministerie van Financiën, 2011) nieuwe regelgeving opgesteld. Omdat Agentschappen binnen de hiërarchische structuur van de ministeries vallen heeft de regelgeving over Agentschappen een ander karakter dan die van ZBO's. Zaken als benoeming van directies of arbeidsvoorwaarden zijn niet aan de orde omdat die automatisch onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

We behandelen in deze paragraaf alleen die zaken die van belang zijn in vergelijking met de Kaderwet. In de eerste plaats geldt dat de Regeling Agentschappen 2013 (RA2013) een standaard regeling voor alle Agentschappen is, ongeacht de uit te voeren taken. In formeel juridische zin is sprake van een ministeriële regeling, hetgeen betekent dat wijzigingen relatief gemakkelijk kunnen worden doorgevoerd. Er is geen expliciet besluitvormingsproces in de Eerste en Tweede Kamer nodig zoals bij de Kaderwet en de specifieke wetten voor ZBO's wel het geval is. Afwijkingen van de algemene regels zijn mogelijk, na voorafgaande toestemming van de minister van Financiën (RA2013:33).

Naast het proces van instellen en opheffen van Agentschappen omvat de regeling Agentschappen vooral financieel technische bepalingen die te maken hebben met het beheer van financiële middelen en/of het aangaan van leningen. Toetsingscriteria om de status van Agentschap te krijgen hebben eveneens vooral een financiële achtergrond. Zo moet er sprake zijn van een kostprijsmodel en moet vooraf zijn vastgesteld dat het mogelijk is doelmatigheidsprikkels in te bouwen. Bepalingen rondom borging van de kwaliteit van dienstverlening en horizontale verantwoording ontbreken.

Tot 1 januari 2013 was bovenstaande beschrijving de (summiere) samenvatting van de regeling. De derde evaluatie Agentschappen uit 2011 zorgt voor twee fundamentele veranderingen in het systeem door de instellingscriteria aan te scherpen. Zoals hieronder bij instellingsvoorwaarden zal worden betoogd kunnen deze bepalingen grote gevolgen hebben voor het toekomstige landschap van Agentschappen.

5.1.3 Nota Deelnemingenbeleid.

Staatsdeelnemingen zijn vennootschappen die geheel of gedeeltelijk in handen zijn van de Staat via aandeelhouderschap.²⁵ Bekende voorbeelden hiervan zijn de NS (100%

²⁴ Formeel heet deze regeling regeling baten-lastendiensten 2007, maar we gebruiken in de tekst om verwarring te voorkomen het begrip Agentschappen.

²⁵ Niet te verwarren met Staatsbedrijven, zoals het voormalige PTT (waar de huidige organisaties KPN en PostNL uit zijn voortgekomen). Staatsbedrijven zijn onderdeel van een ministerie, en dus van de rechtspersoon staat, en vallen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid (Eerste Kamer, 2012b,

aandeelhouder) en Schiphol (80% aandeelhouder). In juridische zin hebben deze bedrijven de status van Naamloze of Besloten Vennootschap. Afhankelijk van het politieke tij is de positie van Staatsdeelnemingen in het publieke bestel aan verandering onderhevig. Van eind jaren 80 tot circa 2006 was het beleid om Staatsdeelnemingen te privatiseren, tenzij er goede gronden waren om zeggenschap te houden. In de jaren daarna lag het accent op het publieke belang dat moet worden geborgd. Met de nota Deelnemingenbeleid 2013 kiest het kabinet voor een maatwerkbenadering; elke Staatsdeelneming wordt op zijn eigen merites (d.w.z. de noodzaak om het publieke belang te borgen via aandeelhouderschap) beoordeeld en er is geen voorkeursbenadering voor al dan niet privatiseren meer (minFin, 2013, p.7).

5.1.4 Instellingsvoorwaarden

Historisch gezien worden in zowel wetenschappelijke literatuur (Boxum et al., 1989) als de beleidsregels over ZBO's drie hoofdmotieven voor instelling van een ZBO geformuleerd. Deze motieven worden met zoveel woorden in de Kaderwet (kZBO:3) genoemd in een volgorde die recht doet aan de huidige politieke opvattingen over die oprichtingsmotieven. In de eerste plaats is het onafhankelijkheidsmotief van belang. Sommige taken moeten onafhankelijk van de minister kunnen worden uitgevoerd omdat de Staat zelf belanghebbende kan zijn bij een beslissing. Dit soort taken betreft veelal toezichtsfuncties (DNB) of quasirechtspraak (College Bescherming Persoonsgegevens). Naar de huidige inzichten staat dit motief op geen enkele wijze ter discussie. Het tweede motief is dat van 'regelgedreven massale uitvoering'. Argumenten hierbij zijn veel terug te leiden op de kerntakendiscussies binnen departementen en doelmatige uitvoering van overheidstaken (minBZK, 1994, p. 9 en 18). Het is dit motief voor verzelfstandiging dat vanaf het rapport Kohnstamm uit 2004 ter discussie is komen te staan. Een verklaring hiervoor is dat tussen de tweede golf van externe verzelfstandigingen (van Thiel, 2001, p. 22) en het rapport Kohnstamm de figuur van het (intern verzelfstandigde) Agentschap was ontstaan. Verzelfstandiging in de vorm van Agentschappen is eveneens geschikt om taken die niet tot de beleidskern (minBZK, 1993) van ministeries behoren in onder te brengen. Het laatste argument is participatie van het maatschappelijk middenveld. Historisch gezien liggen hier de wortels van instellingen als de keuringsinstellingen in het domein van land- en tuinbouw maar ook van meer (publiek) bekende instellingen UWV en AFM. Ook dit motief staat sterk ter discussie vanuit het perspectief dat een taak ofwel in het publieke domein behoort ofwel in het private domein. Daar waar een logisch verband is tussen publieke en private taken, bijvoorbeeld om redenen van schaalvoordelen, kan wat we nu in de wandelgangen een 'deeltijd ZBO' noemen ontstaan. Een deeltijd ZBO is een in principe private organisatie die commerciële activiteiten verricht maar daarnaast voor een deel van zijn taak is aangewezen om een publieke taak uit te voeren. Deze vorm komt bij veel keuringsinstellingen en certificeerders voor. Het bekendste voorbeeld is de APK-keurmeester. De keuringsinstellingen voor de land- en tuinbouw kwalificeren naar de huidige inzichten bij de betrokken ministeries (De Leeuw, 2013, p. 73; minBZK, 2008) vooralsnog als volwaardig ZBO omdat hun primaire taak ligt in het uitvoeren van een publieke taak zonder commerciële doelstellingen voor de organisatie zelf. Nadere

p.21-22). In 1994 werd het laatste Nederlandse Staatsbedrijf, de Rijksmunt, omgevormd tot Staatsdeelneming (ARK, 1995b, p 22)

beschouwing van de relevantie van dienstverlening op basis van type 4 taken omdat daar door de sector zelf om wordt gevraagd zou er toe kunnen leiden dat de balans zou kunnen doorslaan naar een kwalificatie als deeltijd ZBO (zie verderop in dit rapport).

Naast de instellingsmotieven is voor ZBO's alleen bepaald dat er bij voorkeur een publiekrechtelijke organisatievorm wordt gekozen. Vraagstukken van schaal, voorafgaande kwaliteitseisen en dergelijke zijn formeel niet vastgelegd. In formele zin geldt tenslotte dat een ZBO bij (voor een publiekrechtelijk ZBO) of krachtens (voor veel privaatrechtelijke ZBO's) de wet wordt ingesteld en daarmee Parlementaire expliciete goedkeuring is vereist.

Bij Agentschappen zijn geen instellingsvoorwaarden geformuleerd vanuit een inhoudelijk perspectief. In algemene zin wordt het argument doelmatige bedrijfsvoering gehanteerd om tot instelling van een Agentschap over te gaan. Met ingang van 2013 zijn de instellingsvoorwaarden voor agentschappen aangescherpt. In de eerste plaats is er een bepaling inzake de schaal van Agentschappen opgenomen. Een vanaf 2013 nieuw op te richten Agentschap dient een omzet van tenminste € 50 mln te realiseren. Van 43 in 2011 bestaande agentschappen voldeden er 24 aan die eis (zie bijlage 2). In de tweede plaats is er een nieuwe eis gesteld aan de administratieve inrichting van Agentschappen. Er mag alleen een baten-lasten administratie worden gevoerd wanneer het Agentschap afschrijvingslasten ter grootte van tenminste 5% van de gemiddelde 3-jaars omzet heeft (zie Tabel 5). Voor de vier keuringsinstellingen gezamenlijk zou het afschrijvingsniveau naar schatting op circa 6% van de gemiddelde omzet liggen. In alle andere gevallen moet een kas-verplichtingenstelsel worden gehanteerd. Kernargumenten zijn dat een baten-lasten administratie duurder zou zijn dan een kas-verplichtingen administratie (minFin, 2011, p. 28) en het financieel beheer minder eenvoudig zou zijn (Stcrt. 20668 nr. 12, p. 14). Tenslotte is met ingang van 2013 een organisatorische aanpassing binnen het aansturend ministerie vereist. Dit betreft de verplichting om de rol van eigenaar en opdrachtgever niet alleen functioneel maar ook organisatorisch te scheiden. Vanaf 2013 geldt dat de eigenarenrol moet worden ingevuld door de Secretaris Generaal en wordt de opdrachtgeversrol belegd bij Directeuren Generaal.

Agentschappen zijn onderdeel van de rechtspersoon Staat en hebben als gevolg daarvan geen eigen positie in het rechtsverkeer. Dit betekent dat de directie alleen transacties mag doen op basis van een door de minister afgegeven mandaat.²⁶ Tenslotte wordt opgemerkt dat het voornemen tot instelling van een Agentschap via de zogenaamde voorhang procedure verloopt. De betrokken minister meldt het voornemen tot instelling van het Agentschap aan de Tweede Kamer. Indien de Kamer binnen 30 dagen geen bezwaren formuleert kan de minister tot daadwerkelijke oprichting van een Agentschap overgaan. De procedure verloopt daarmee wezenlijk sneller dan een wetsvoorstel zoals bij ZBO's noodzakelijk is.

Voor Staatsdeelnemingen zijn geen specifieke inrichtingseisen benoemd. Een Staatsdeelneming is een privaatrechtelijke vennootschap en dient daarmee te voldoen aan de inrichtingseisen die het Burgerlijk Wetboek stelt. De Staat der Nederlanden oefent zijn invloed uit via de reguliere lijn van de aandeelhoudersvergadering. Mocht de Staat voornemens zijn een onderneming in

²⁶ Bij een ZBO mag de directies alle transacties uitvoeren tenzij wettelijke beperkingen zijn opgelegd.

eigendom te nemen of op te richten, dan bepaalt de Comptabiliteitswet in artikel 34 dat de zogenaamde voorhangprocedure van toepassing is. Dat betekent dat de Staten-Generaal 30 dagen tijd heeft om vragen over dat voornemen te stellen. Is dat niet het geval, dan kan de Staat een belang in de onderneming nemen.²⁷

5.1.5 Implementatie.

De implementatie van de Kaderwet strekt zich tot in 2013 uit en is nog niet afgerond. Wij verwijzen hier naar de opsomming uit de evaluatie die het ministerie van BZK heeft uitgevoerd naar de implementatie van de wet (minBZK, 2002). Voor de keuringsinstellingen in het domein van de land- en tuinbouw geldt dat per 1 januari 2010 de Kaderwet zonder uitzonderingen van toepassing is verklaard.

Van de 21 ZBO's²⁸ met een omzet uit bedrijfsvoering in 2011 boven € 50 mln zijn er per 1 januari 2013 13 onder het regime van de Kaderwet gebracht, 4 vallen volgens planning buiten het regime van de Kaderwet (TNO, SBB, KNAW, KB en NPO) en de overige 3 (CIZ, Politieacademie en uitvoeringsorganen AWBZ) zijn nog in heroverweging.

Wanneer alle land- en tuinbouw keuringsinstellingen als één geheel worden beschouwd, zouden zij eveneens in de categorie gezamenlijke omzet boven € 50 mln vallen. Individueel voldoet geen enkele keuringsinstelling aan de genoemde eis. Voor de 4 instellingen in het plantaardig domein zou overigens gezamenlijk wel aan deze eis worden voldaan.

Over de implementatie van de nieuwe regels voor Agentschappen valt begin 2014 nog niet veel te zeggen. In de antwoorden op Kamervragen (Tweede Kamer, 2011a) naar aanleiding van de 3^e evaluatie van Agentschappen blijkt dat eerst een doorlichting van Agentschappen moet plaatsvinden, waarbij overigens ook wordt aangegeven dat er een trend tot fusies zichtbaar is (zie bijvoorbeeld de NVWA). Over de verandering in de administratie wordt gesteld dat voor bestaande gevallen wordt bezien of stelselverandering zinvol is, voor nieuwe gevallen zullen de toetsingscriteria voor het hanteren van een baten lastenstelsel onverkort gelden.

Implementatie in het domein van Staatsdeelnemingen is niet specifiek geregeld. Afhankelijk van de vraag of sprake is van nieuw oprichten, aankopen of afstoten geldt als vereiste dat het Parlement betrokken is, maar voor het overige is dit van geval tot geval te beoordelen. In het meest recente rapport over Staatsdeelnemingen (minFin, 2013, p.8) wordt door de minister wel aangegeven dat er meer aandacht zal worden besteed aan vraagstukken als beoordeling van grote investeringsbeslissingen en benoemings- en beloningsbeleid.

²⁷ We zien hier voor het gemak af van de spoedprocedures die zijn ontwikkeld rondom de nationalisatie van banken.

²⁸ Deze groep bestaat uit 19 unieke rechtspersonen, het cluster van de Kamer(s) van Koophandel die tot één organisatie worden samengevoegd, en de 66 zorgverzekeraars die als uitvoeringsorganen AWBZ worden aangemerkt en waarvan de ZBO status heroverwogen wordt. (zie bijlage 1)

5.1.6 Slotsom

Samenvattend kan worden gesteld dat voor ZBO's geldt dat instellingsmotieven taakgedreven zijn. Omdat in de meeste gevallen sprake is van eigen rechtspersoonlijkheid is een baten-lasten administratie noodzakelijk, maar andere financiële eisen worden niet gesteld. Oprichting van een ZBO vereist tenslotte een wettelijke grondslag.

Bij Agentschappen ontbreken instellingsmotieven vanuit het perspectief van taken maar is doelmatigheid leidend. Vanaf 2013 worden nieuwe financiële eisen aan de oprichting van Agentschappen gesteld en dienen ministeries hun interne organisatie aan te passen zodat eigenaar- en opdrachtgeverschap gescheiden zijn. Oprichting van een Agentschap en oprichting of aankoop van een Staatsdeelneming is de bevoegdheid van de minister tenzij de Tweede Kamer bezwaren uit.

5.2 Besturingsstructuur

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de verhouding tussen minister en directie of Raad van Bestuur bij een ZBO, de rol van de Raad van Toezicht (indien aanwezig) en de positionering van directies en Raden van Advies bij Agentschappen aan de orde. In deze paragraaf laten we de financiële aspecten van de besturingsstructuur buiten beschouwing. Die komen aan de orde in paragraaf 5.5. We beginnen met de besturingsstructuur van een ZBO onder de Kaderwet.

5.2.1 Besturingsstructuur ZBO

Verhouding minister en Raad van Bestuur

De Kaderwet bepaalt dat de minister de volledige bevoegdheid heeft om het bestuur van een ZBO te benoemen en te ontslaan. In veel gevallen is sprake van een model waarin een Raad van Bestuur (of directie) door de minister wordt benoemd. Met de inwerkingtreding van de Kaderwet zijn in veel ZBO's de Raden van Toezicht afgeschaft. Dit heeft te maken met de toekenning van de bevoegdheden die traditioneel bij zo'n raad horen, aan de minister. In de praktijk zien we dat Raden van Bestuur, of directies, toch behoefte hebben aan een klankbord (Van Ammers & Van Thiel, 2012). Zij stellen dan een Raad van Advies in. Dergelijke adviesraden hebben minder vergaande bevoegdheden, en de samenstelling daarvan wordt door het ZBO zelf geregeld. Leden van Raden van Toezicht worden vaak, maar niet altijd, door minister van het moederdepartement benoemd. We komen verderop nog terug op dit onderwerp.

Zonder hier al te ver in detail te gaan merken wij op dat de begrippen bestuur en directie bij de keuringsinstellingen een iets andere betekenis hebben. Dit heeft enerzijds een juridische oorzaak; de instellingen zijn stichtingen, waar het bestuur de belangrijkste besturingsrol vervult en –verantwoordelijkheid draagt. Zie de overzichtstabel in hoofdstuk 3 voor de invulling van de verschillende bestuursconstructies. Traditioneel laat een stichtingsbestuur de dagelijkse gang van zaken over aan een directeur. Dat is ook het formele model bij de keuringsinstellingen. In de praktijk gedragende besturen zich tegenwoordig veeleer als een raad van toezicht die de dagelijkse leiding aan een door hen benoemde directeur heeft overgelaten. Uit de gesprekken met de voorzitters van de keuringsinstellingen blijkt dat zij waar nodig in samenspraak met de directies een belangrijke rol bij strategische beslissingen spelen. In de hierboven gehanteerde

termen zou het bestuur dus als Raad van Toezicht kwalificeren en zou de directie als Raad van Bestuur in termen van de Kaderwet kwalificeren.

Voorafgaand aan de Kaderwet bestonden verschillende vormen van benoemingen, waarbij voordrachten uit de desbetreffende sector of benoemingen door Raden van Toezicht aan de orde waren. In specifieke wetten komt het ook na aanpassing aan de Kaderwet nog voor dat voordrachten door sectoren mogelijk zijn.²⁹ Voor zelfstandige bestuursorganen met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid ligt de eindverantwoordelijkheid bij de minister die het aangaat. Voor privaatrechtelijke ZBO's stelt de Kaderwet geen eisen over benoemingen, beloningen en aanstellingen. In die gevallen zijn de statuten van de betrokken ZBO leidend, waarbij een minister informeel invloed kan uitoefenen, zeker in die gevallen waar goedkeuring van de statuten door de minister vereist is. Voor de keuringsinstellingen gelden hier wat verschillende praktijken (zie overzicht in hoofdstuk 3).

Zowel ten aanzien van benoemingsbeleid als ten aanzien van beloningsbeleid waren er ook voorafgaand aan de implementatie van de Kaderwet al specifieke wetten waar de minister al de integrale verantwoordelijkheid voor benoemings- en beloningsbeleid had, zoals bijvoorbeeld bij het College voor Zorgverzekeringen. Deze regelingen gelden vooral voor publiekrechtelijke ZBO's; voor privaatrechtelijke ZBO's kunnen wel afspraken worden gemaakt en vastgelegd in bijvoorbeeld de statuten, maar daar geldt geen uniform beleid.

Het beloningsbeleid van de Raad van Bestuur van een publiekrechtelijke ZBO is op grond van de Kaderwet voorbehouden aan de minister. Bij beloningsbeleid is veel aandacht voor de hoogte van het inkomen. Daar waar sprake is van overschrijding van de Balkenende norm kent de Wet Normering Topinkomens nog overgangstermijnen voor eerder vastgestelde beloningen die de norm overschrijden. Een minister hoeft dus op dit punt niet direct te worden aangesproken op besluiten uit het verleden, maar zal bij eerstvolgende gelegenheid wel de verantwoordelijkheid hebben om het beloningsbeleid in lijn met de wet te laten zijn. Het beloningsbeleid betreft individuele afspraken die niet altijd op grond van het ambtenarenreglement (ARAR) c.q. de CAO voor rijksambtenaren worden vastgelegd.

Naast het benoemingsbeleid dient ook het ontslagbeleid te worden genoemd. De minister heeft onder de Kaderwet twee instrumenten om in te grijpen bij disfunctioneren van een ZBO-bestuur. In de eerste plaats is dat het brede ontslagrecht bij publiekrechtelijke ZBO's, maar in de tweede plaats heeft de minister via de zogenaamde taakverwaarlozingsbepaling (kZBO:23) de mogelijkheid om in te grijpen en orde op zaken te stellen. Deze laatste bepaling is van toepassing op alle ZBO's die onder het regime van de Kaderwet vallen, dus ook privaatrechtelijke ZBO's.

Raden van Toezicht/Raden van Advies

In de geschiedenis van regelgeving over ZBO's is de instelling van een Raad van Toezicht nooit expliciet uitgesloten. De kaderwet noemt de Raad van Toezicht niet en verbiedt de instelling ervan dus ook niet. In de Memorie van Toelichting bij de ontwerp kaderwet (artikel 3) (TK

²⁹ Bijvoorbeeld artikel 1.26 wet op het financieel toezicht inzake de AFM.

27426 nr. 3, p. 23) wordt de samenloop van bestuursorganen in één ZBO geïllustreerd met de verhoudingen tussen Raad van Bestuur en Raad van Toezicht. Het desbetreffende ontwerp artikel 3 is ongewijzigd in de definitieve Kaderwet opgenomen onder artikel 7.

De discussie over het al dan niet toestaan van een Raad van Toezicht bij een ZBO komt pas aan de orde in het advies van de commissie Gerritse (2007, p. 24) die stelt dat de bevoegdheden van een Raad van Toezicht de bevoegdheden van de minister niet mogen doorkruisen. Ook in dit document wordt een Raad van Toezicht niet categorisch uitgesloten. Van Ammers en van Thiel geven aan dat het ministerie van BZK in de COA-casus heeft geprobeerd de instelling van een Raad van Toezicht te blokkeren, maar dat na commentaar van de Raad van State men daar op terug is gekomen (van Ammers & van Thiel, 2012, p. 44).

De rol van de Raad van Toezicht in de besturingstructuur van een organisatie is in drie hoofdgroepen op te splitsen. Ten eerste de rol van werkgever, ten tweede verleent de Raad van Toezicht goedkeuring aan financiële en strategische beslissingen van de organisatie en ten derde vervult de Raad van Toezicht de rol van adviseur voor de directie. Wanneer de lijn van het ministerie van BZK strak wordt gevolgd, blijft na invoering van de Kaderwet alleen de rol van adviseur nog beschikbaar. Indien een Raad van Toezicht specifieke bevoegdheden heeft die niet strijdig zijn met de bevoegdheden van de minister komt de rol van strategische oordeelsvorming deels bij de RvT te liggen. De RvT kan die strategische rol in theorie waarmaken wanneer op basis van voor het ZBO relevante functieprofielen, gebaseerd op kennis en ervaring zijn beschreven. In materiële zin neemt de RvT dan een deel van de toetsende rol ten behoeve van de minister over van het ambtelijk apparaat. Of en hoe de rol van de RvT kan worden ingevuld blijkt in de praktijk. In het geval van de keuringsinstellingen betekent dit dat de positie van de huidige besturen moet worden beoordeeld in het licht van het takenpakket van een Raad van Toezicht. We gaan hier verder op in bij de bespreking van de besturingsstructuur van de individuele keuringsinstellingen.

Bij de invulling van de functie van de Raad van Toezicht of Raad van Advies is vaak een relatie te vinden naar de achterban van het ZBO. Zo is bij de RDW sprake van benoemingen van leden van de RvT die banden hebben met de autobranche. Bij de AFM spelen de onder toezicht gestelden een rol in de Raad van Advies. De betrokken organisaties creëren op deze manier aanvullend draagvlak in de relevante sectoren. Bij de keuringsinstellingen voor plantaardig materiaal gaat de betrokkenheid van de achterban vooralsnog wat verder omdat hier nog vanuit het oude corporatistische gedachtengoed bestuursvertegenwoordigers door de achterban worden benoemd. Zou de achterban de bestuurders voordragen voor benoeming bij de minister, dan is de procedure nagenoeg te vergelijken met de hierboven beschreven andere voorbeelden.

5.2.2 Besturingsstructuur Agentschap

Een Agentschap is onderdeel van de rechtspersoon Staat. Er is een bijzondere positie voor bedrijfsvoering gecreëerd binnen de structuur van de departementale organisatie, maar voor het overige is de organisatie ingebed in de departementale besturingsstructuur. Dit betekent dat benoeming en ontslag van de directie onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister plaatsvindt. Arbeidsrechtelijk is een directeur van een Agentschap een ambtenaar in rijksdienst en wordt overeenkomstig beloond.

Bij gebrek aan eigenstandige rechtspersoonlijkheid is het niet mogelijk om een Raad van Toezicht in te stellen bij een Agentschap. De instellingsregels voor Agentschappen kennen geen bepalingen over vormen van Raden van Toezicht. In een enkel geval (bijvoorbeeld bij de IND en DLG) is er door de leiding van het Agentschap een Raad van Advies ingesteld met als doel de directie te adviseren over organisatievraagstukken. Deze functie lijkt overeenkomsten te hebben met de adviserende functie van een klassieke Raad van Toezicht.

Een bijzonder geval is tenslotte de besturingsstructuur van een uitvoerend Agentschap in combinatie met een Zelfstandig Bestuursorgaan. Deze vorm komt voor bij twee Agentschappen³⁰ waarbij onafhankelijkheid een belangrijk onderdeel van het takenpakket is. In het rapport De Leeuw (De Leeuw, 2013, p. 23) wordt in algemene zin een pleidooi voor deze organisatievariant gehouden. Het ZBO is dan niet meer dan een Raad van Bestuur³¹ die de uiteindelijke beslissingen neemt op basis van voorstellen vanuit de in de Agentschapsvorm quasi onafhankelijk gepositioneerde ambtelijke dienst.³² In deze vorm is het ZBO verantwoordelijk voor de inhoud van het proces. De wijze waarop het proces wordt gerealiseerd is ingebed in de voor Agentschappen normale bestuurlijke verhoudingen met een minister.

5.2.3 Staatsdeelnemingen

De besturingsstructuur van een Staatsdeelneming volgt in principe het BW voor de rechtsvormen NV en BV. Er zijn Raden van Commissarissen en Raden van Bestuur. De RvC benoemt als werkgever de RvB en de RvC zelf wordt volgens het BW door de aandeelhouders benoemd. In het staatsdeelnemingenbeleid dals dat in 2013 is geformuleerd wil de minister van Financiën zich als aandeelhouder activistischer gaan opstellen dan voorheen. Dat betekent dat de minister meer en eerder informatie wil krijgen rondom benoemingen en belangrijke strategische beslissingen. Aangezien bij de meeste Staatsdeelnemingen de Staat de enige aandeelhouder is, zou de Staat die voorgestane beleidslijn ook in het verleden al hebben kunnen ingevuld. In formele zin is er ten opzichte van het BW geen sprake van afwijkingen ten opzichte van de regelgeving. De invloed van de minister reikt daarmee in principe niet verder dan die van een meerderheidsaandeelhouder. In vergelijking met een publiekrechtelijk ZBO heeft de minister bij een Staatsdeelneming daarmee relatief minder invloed.

5.2.4 Slotsom

Met de invoering van de Kaderwet heeft de minister op het terrein van werkgeverschap voor publiekrechtelijke ZBO's en Agentschappen de eindverantwoordelijkheid. Er kan een nuanceverschil bestaan in die zin dat bij sommige ZBO's een Raad van Toezicht de minister kan adviseren, maar dat ontslaat de minister niet van zijn eindverantwoordelijkheid. Ook voor beloningsbeleid is de minister eindverantwoordelijk. Niet ambtenarenrecht maar de bepalingen

³⁰ Het gaat hier om Agentschap College Beoordeling Geneesmiddelen en de Dienst Huurcommissie.

³¹ Bij Bureau beheer Landbouwgronden is functioneert de directeur DLG als ZBO.

³² De NMa, thans ACM is een voorbeeld van een ZBO waar het Bestuur de ZBO-taak vervult en het personeel in dienst is van een ministerie maar juist weer niet ondergebracht in een Agentschap (de Kruijf, 2011, p. 277; van Thiel, 2011) .

van de wet op de bezoldiging van topfunctionarissen is hier feitelijk van belang. Behoudens overgangsrecht zijn ook hier geen verschillen in verantwoordelijkheid tussen publiekrechtelijk ZBO en Agentschap meer te onderkennen.

Voor privaatrechtelijke ZBO's zijn benoemings- en beloningsbeleid niet in de Kaderwet geregeld. Dat betekent dat statuten leidend zijn. Wel kan een minister langs indirecte weg invloed kan uitoefenen op de bepalingen in de statuten en daarmee benoemingsbeleid naar zich toe trekken.

De Raad van Toezicht komt alleen bij een ZBO voor. Door de bepalingen in de Kaderwet en de interpretatie die daar aan is gegeven schuift de rol van de Raad van Toezicht naar de rol van een Raad van Advies. Zowel bij ZBO's als Agentschappen is er geen algemene regelgeving (meer) over Raden van Toezicht. Het is daarmee aan de specifieke wetgever of de directie om al dan niet een beroep te doen op een toezichtsorgaan.

Voor Staatsdeelnemingen is van belang dat de minister van Financiën heeft aangekondigd zich activistischer te willen opstellen, maar dat wijkt niet af van de mogelijkheden die de minister als meerderheidsaandeelhouder ook nu al op grond van het BW heeft.

5.3 Zeggenschap over het takenpakket

In het voorgaande is al aandacht besteed aan de motieven om ZBO's en Agentschappen op te richten. In deze paragraaf wordt vanuit het perspectief van takenpakketten ingegaan op de ministeriële verantwoordelijkheid voor takenpakketten van ZBO's en Agentschappen.

5.3.1 Vaststellen beleidsregels

ZBO's zoals de keuringsinstellingen in het land- en tuinbouw domein of het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) maar ook Agentschappen als IND en BPR voeren hun taken uit op basis van in wetten en ministeriële regelingen vastgelegde criteria. De verantwoordelijkheidsverdeling bij de uitvoering van de taken van de organisatie is zo geregeld dat de minister de regels stelt en de uitvoeringsorganisatie zorgt voor juiste toepassing van die regels. Regels voor een ZBO liggen in de eerste plaats vast in de relevante beleidsmatige wetten, zoals bijvoorbeeld de Kadasterwet. De minister heeft op grond van de Kaderwet de bevoegdheid om beleidsregels te stellen die nadere richting geven aan de bij de wet aan het ZBO opgedragen taken (kZBO:21). Daarmee kan de zelfstandige rechtspersoon van het ZBO gebonden worden aan eisen die de minister stelt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Kaderwet staat met zoveel woorden dat een ZBO niet zelfstandig zijn takenpakket kan uitbreiden (Tweede Kamer, 2000, p. 11). Ook bij Agentschappen geldt dat er beleidsregels kunnen zijn die een nadere specificatie zijn van de in de formele wet vastgelegde uit te voeren taken.³³ In de setting met een Agentschap is door de hiërarchische relatie tussen minister en Agentschap geen afzonderlijke bepaling voor beleidsregels nodig. De regelingen Agentschappen 2007, 2011 en 2013 kennen geen expliciete verwijzingen naar vaststellen van takenpakketten, er wordt slechts gesproken over een startdocument c.q. een convenant tussen

³³ De taken van een Agentschap worden niet bij wet opgedragen maar zijn onderdeel van de interne taakverdeling binnen een ministerie.

de betrokken dienstonderdelen. Richting de Tweede Kamer komt het takenpakket niet expliciet aan de orde (zie bijvoorbeeld minOCW, 2010 over DUO).

Als er sprake is van een regeling om uitkeringen te verstrekken, bepalen de door de minister gestelde regels hoe hoog de uitkering is en wie daarvoor in aanmerking komt.³⁴ De uitvoeringsorganisatie toetst de aanvraag aan de regels en is vervolgens gehouden het juiste bedrag te betalen. Hier heeft het ZBO geen vrijheidsgraden. Het ZBO heeft wel de ruimte om zijn werkprocessen zodanig in te richten dat de uitvoering zowel rechtmatig als op de meest efficiënte wijze wordt uitgevoerd. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid van het bestuur van het ZBO feitelijk gaat over de organisatie van het werkproces – de bedrijfsvoering – en niet over de uit dat werkproces voortvloeiende uitkeringsverstrekking. Het bestuur van het ZBO kan er wel op worden aangesproken dat de kwaliteit van zijn werkprocessen zodanig is dat uitkeringsverstrekking rechtmatig is.

In gevallen waar vergunningen worden verleend of rechten worden vastgelegd zoals bij het Kadaster of het Agentschap Telecom³⁵ geldt precies het zelfde. De minister stelt regels op grond van de wet en de uitvoeringsorganisatie verzorgt de realisatie. Waar nodig kan de uitvoeringsorganisatie regels nog wat verder invullen. De minister heeft bij ZBO's tenminste via het zogenaamde vernietigingsrecht (kZBO:22) toezicht op die nadere invulling. Daarmee is bij rechtmatige uitvoering van de regelgeving de integrale ministeriële verantwoordelijkheid voor de opgedragen taken geborgd. Indien sprake is van onrechtmatige uitvoering van taken³⁶, wordt de verantwoordelijke directie aangesproken op het functioneren van de organisatie. De minister kan dan worden aangesproken op zijn handelen in de richting van de directie. Het enige verschil tussen ZBO's en Agentschappen is gelegen in het sanctie-instrumentarium in geval van structureel disfunctioneren. De directeur van het Agentschap wordt uiteindelijk in de ambtelijke hiërarchie via de Secretaris Generaal langs de lijnen van het ambtenarenrecht gesanctioneerd. Het bestuur van het publiekrechtelijk ZBO wordt in een inhoudelijk vergelijkbare procedure uiteindelijk via de ministeriële bevoegdheid tot ontslag (kZBO:12) en dus in het politieke domein gesanctioneerd. In een privaatrechtelijk ZBO verloopt een ontslag procedure formeel via de lijn van de Raad van Toezicht, al dan niet op aangeven van een minister gelet op de ministeriële bevoegdheid om in te grijpen op grond van taakverwaarlozing (kZBO:23)

5.3.2 Vernietigingsrecht

Als aanvullende borging voor de uitvoering van taken door een ZBO zijn er twee instrumenten beschikbaar. In de eerste plaats moet het ZBO bezwaar- en klachtenprocedures opzetten en in stand houden. In de tweede plaats heeft de minister op grond van de Kaderwet het zogenaamde 'vernietigingsrecht' (kZBO:22). Dit instrument is te kwalificeren als een noodremprocedure. In theorie kan een minister daarmee een individueel besluit van het ZBO ongedaan maken, mocht dat in strijd zijn met het algemeen belang. Een vernietigingsbesluit

³⁴ Dit neemt niet weg dat uitvoeringsorganisaties in de voorbereiding van het beleid gevraagd kan worden een uitvoerbaarheidstoets te doen (Verschuere, 2009).

³⁵ Kadaster legt eigendomsrechten vast, Agentschap Telecom verdeelt o.a. radiofrequenties voor diverse doelgroepen.

³⁶ onrechtmatigheid is hier meer dan 1% rechtmatigheidsfouten.

moet worden gepubliceerd en zou zeer waarschijnlijk aanleiding zijn tot een verantwoordingsdebat met de desbetreffende minister.

Voor Agentschappen zijn er geen aanvullende bepalingen voor juridische borging nodig. Immers de minister zelf is feitelijk het bestuursorgaan die beslissingen heeft gemandateerd. Daarmee is het bestuursrecht op voorhand van toepassing. Het vernietigingsrecht is niet nodig omdat de minister dan terugkomt op zijn eigen besluit.

Alhoewel vernietigingsrecht een uitermate zeldzaam toegepast instrument is, is er vanuit oogpunt van transparantie veel voor de constructie onder een ZBO te zeggen. Een besluit van een ZBO wordt actief buiten werking geplaatst met bijbehorende publicatieplicht. Het zelfde besluit zou in een Agentschap nooit tot stand kunnen komen, omdat de minister op grond van zijn hiërarchische bevoegdheid het besluit niet vaststelt. De afwijzing blijft daarmee in principe een interne kwestie zonder publicatieplicht.

Met name bij ZBO's waar sprake is van onafhankelijke oordeelsvorming als hoofdmotief voor de instelling van het ZBO is de bepaling over het vernietigingsrecht veelal niet van toepassing verklaard. Kern van het argument daarbij is dat onafhankelijkheid en vernietigingsrecht niet samengaan. In de eerder genoemde gecombineerde ZBO's/Agentschappen is juist dit punt een belangrijk element in de borging van de onafhankelijkheid.

5.3.3 Slotsom

De ministeriële zeggenschap over takenpakketten van ZBO's en Agentschappen is met de implementatie van de Kaderwet materieel al gelijkgeschakeld. Het enige verschil dat nog bestaat heeft betrekking op de formele juridische vormgeving van ZBO's en het ontbreken van de hiërarchische lijn. Tegelijkertijd zien we dat juist bij onafhankelijke oordeelsvorming door ZBO's er bewust verschil wordt gemaakt in de ministeriële bevoegdheden in de taakuitoefening.

5.4 Horizontale verantwoording

In deze paragraaf besteden we aandacht aan andere verantwoordingslijnen dan die naar de minister. In de eerste plaats volgt een korte analyse van de klanten van ZBO's en Agentschappen. Daarna wordt vanuit de regelgeving gesproken over de wijze waarop ZBO's en Agentschappen verantwoording afleggen aan hun belanghebbenden.

5.4.1 Opdrachtgevers en klanten.

In de achtereenvolgende evaluaties over Agentschappen (Ministerie van Financiën, 1998, 2002 en 2011) is één van de rode draden dat er binnen de ministeries knelpunten zijn bij het invullen van de rollen van eigenaar en opdrachtgever van Agentschappen. Ook in evaluaties van ZBO's komt dit thema terug. In de kern is het vraagstuk dat het eigenaren perspectief zich richt op de continuïteit van de organisatie, zowel vanuit financieel perspectief als vanuit perspectief van ontwikkeling en de kwaliteit van de dienstverlening. Aansturing vindt plaats als ware er sprake van een controlerend aandeelhouderschap. Voor de opdrachtgever – of zo u wilt de afnemer van de diensten – geldt dat de prijs-kwaliteitsverhouding van de dienstverlening op orde moet zijn. Men wil niet meer betalen dan vooraf is afgesproken voor de te leveren kwaliteit. Wanneer de opdrachtgever een ministerie is, zijn de beschikbare middelen voor

opdrachtgeverschap in feite vastgelegd in de begroting en kan uiteindelijk de minister worden aangesproken op de begrotingsrealisatie. Wanneer de burger in plaats van het ministerie betaalt voor diensten, is tariefregulering onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid (kZBO:28.1c) en is het begrotingsresultaat daar aan ondergeschikt omdat dit mede afhankelijk is van de vraag vanuit de samenleving.

We zullen verderop zien dat er grote verschillen zijn in de bekostiging van ZBO's en Agentschappen. Analyse van de door ZBO's en Agentschappen uit te voeren taken laat verschillen zien die zijn gebaseerd op wie de feitelijke afnemer van de te leveren diensten is. We illustreren dat aan de hand van de drie instellingsmotieven voor ZBO's.

Voor onafhankelijke toezichthouders geldt dat de dienstverlening soms wel individuen kan raken maar de afnemer eigenlijk de samenleving als geheel is. Bij regelgedreven uitvoering is het individu afnemer van de dienst, onafhankelijk van de vraag of het individu ook voor de dienst betaalt.³⁷ Bij het participatiemotief kan zowel de samenleving als de individuele burger afnemer zijn, afhankelijk van het type dienst.³⁸ Bij Agentschappen is het participatiemotief niet aan de orde, maar blijkt dat er in een aantal gevallen sprake is van interne dienstverlening ten behoeve van het functioneren van de ministeries zelf. Bekendste voorbeeld daarvan is de Rijksgebouwendienst die als ontwikkelaar/beheerder de huisvesting van het Rijk verzorgt. Dat betekent dat de doorwerking van de klant-leverancier relatie ook wezenlijk anders wordt. Bij een dispuut binnen een ministerie zal de minister uiteindelijk een beslissing nemen. In geval er meerdere ministeries betrokken zijn zullen de betrokken ministers samen tot een oplossing moeten komen. In algemene zin zal bij een verschil van inzicht tussen ministeries de politieke aandacht anders zijn. Disfunctioneren van een ZBO in de relatie tot de klanten/burgers kan snel leiden tot politieke aandacht. Politieke aandacht voor disfunctioneren binnen de ambtelijke setting zonder dat sprake is van effecten voor burgers is veeleer onwaarschijnlijk.

Van de 43 Agentschappen die in 2011 in de verantwoordingen van de ministeries staan vermeld zijn er 15 te kwalificeren als organisaties met openbaar gezag en daarmee min of meer vergelijkbaar met ZBO's. Van de overigen zijn er 16 die interne diensten verrichten en 12 met een taak zonder openbaar gezag (zie bijlage 2). Alhoewel de taakuitvoering bij instellingen zonder openbaar gezag ook op orde moet zijn geldt ook hier dat dienstverlening naar de burger veel minder centraal staat dan in de context van ZBO's en Agentschappen die (regelgedreven) taken met openbaar gezag uitoefenen. Denk bijvoorbeeld aan Agentschappen als Rijkswaterstaat en het RIVM waar contacten met burgers veel minder rechtstreeks zijn en nauwelijks sprake is van dienstverlening naar individuele burgers toe. Deze verschillen in typen taken komen niet altijd expliciet aan de orde in analyses over verzelfstandiging. De verschillen hebben wel gevolgen voor de wijze waarop een minister toezicht houdt op de taakuitvoering. De kwaliteit van dienstverlening is gemakkelijker te beoordelen in gevallen waar klachten van burgers een belangrijke indicator voor kwaliteit van dienstverlening kunnen zijn dan in gevallen waar burgers niet of nauwelijks een rol spelen.

³⁷ Zie voor een uitgebreidere analyse (De Kruijf, 2011, pp 145-149).

³⁸ Als voorbeelden worden hier Waarderingskamer (algemeen belang) en Keuringsinstellingen landbouw (individuele certificering) genoemd.

Uit de beperkte evaluaties over service-niveau's van ZBO's die privaats worden bekostigd zijn overigens wel indicaties af te leiden dat servicegerichtheid in dit type organisaties veel aandacht krijgt (zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, 2011b)

Bij ZBO's is er geen expliciete regelgeving over de rolverdeling tussen opdrachtgever en klant. De impliciete veronderstelling is dat door de juridische zelfstandigheid automatisch een evenwichtsrelatie tussen dienstverlener en klant zal ontstaan. In de kabinetsreactie op het Parlementair onderzoek verzelfstandigingen wordt aangegeven dat departementen over 'goede instrumenten ... op het gebied van governance' beschikken, waarmee kennelijk wordt aangeduid dat aanscherping niet nodig is (EK 2012c, p. 10). Bij Agentschappen is dit anders omdat dienstverlener en klant – in ieder geval wanneer er alleen relaties binnen één ministerie zijn – onder dezelfde eindverantwoordelijke minister vallen. Hier zit tegelijkertijd de zwakte van de bestuurlijke verhouding tussen 'kerndepartement' en Agentschap omdat uiteindelijk altijd top down kan worden beslist. Uit de literatuur en evaluaties over ZBO's blijkt dat met name de opdrachtgevers nauwelijks over relevante competenties beschikken (zie o.a. minSZW, 2006; Mookhoek, 2008; Meerkerk & Van Thiel, 2011) om het 'contractenspel' te spelen.

In de derde evaluatie over Agentschappen wordt opnieuw geconstateerd dat de rolverdeling tussen opdrachtgever en eigenaar onvoldoende scherp is. Soortgelijke bevindingen waren in de eerdere evaluaties ook al aan de orde. Zoals in paragraaf 5.1.3 is aangegeven is met ingang van 2013 besloten om de rollen van eigenaar en opdrachtgever strikt te scheiden. Er is regelmatig kritisch geschreven over de hier bedoelde functiescheiding (o.a. Blokhuis & Slootmaker, 2002; Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). De vraag blijft of alleen een institutionele verandering de gewenste resultaten oplevert.

Tenslotte een enkele opmerking over rechtsbescherming. Artikel 19 van de Kaderwet gaat in algemene zin in op rechtsbescherming van de burger. De burger dient zorgvuldig te worden behandeld en er dienen passende bezwaar- beroepsprocedures te zijn. Meer specifiek ingevuld geldt dat ZBO's net als iedere andere bestuursorgaan dient te handelen volgens de Algemene Wet Bestuursrecht waar het om individuele rechtsbescherming gaat. Daarnaast is vanuit oogpunt van transparantie de Wet Openbaarheid van Bestuur aan de orde en kunnen burgers een beroep op de Nationale Ombudsman doen wanneer zij zich onzorgvuldig behandeld voelen. De Kaderwet eist vervolgens dat het ZBO daarover expliciet in het jaarverslag over rapporteert, zodat zowel burger als minister worden geïnformeerd over de ontwikkelingen in het afgelopen kalenderjaar. Ook op dit punt geldt dat dienstverlening van ZBO's niet afwijken van de algemene zorgvuldigheidsregels die gelden voor ministeries en Agentschappen. Uiteraard is er wel het onderscheid dat bij problemen in de eerste plaats de directie van het ZBO wordt aangesproken en de minister pas in beeld komt wanneer de directie van het ZBO de gesignaleerde problemen niet aanpakt.

5.4.2 Externe verantwoording

Behoudens Agentschappen die diensten ten behoeve van de interne bedrijfsvoering van het Rijk leveren hebben alle ZBO's en Agentschappen op een of andere wijze te maken met groepen burgers. In algemene zin geldt dat ZBO's de al eerder gememoreerde borging van kwaliteit van dienstverlening waar moeten maken. Dat kunnen ze doen door actief contact te zoeken met de

afnemers van diensten. In een aantal gevallen heeft dat geleid tot in de wetgeving vastgelegde cliëntenparticipatie, in andere gevallen hebben ZBO's zelf het initiatief genomen om hun afnemers in de beoordeling van de dienstverlening te betrekken. Daarnaast zijn er initiatieven ontstaan als Handvestgroep Publiek Verantwoorden waar publieke dienstverleners via onderlinge visitaties de kwaliteit van hun dienstverlening toetsen. Bij Agentschappen is externe verantwoording niet geïnstitutionaliseerd, alhoewel ook daar in een aantal gevallen wel sprake is van vormen van cliëntenparticipatie bij de uitvoeringsprocessen. Sommige Agentschappen zoals DUO en IND zijn aangesloten bij de Handvestgroep.

Een belangrijk verschil in de externe verantwoording tussen ZBO's en Agentschappen is terug te vinden in de wijze waarop met jaarstukken wordt omgegaan. Volgens de Kaderwet dienen ZBO's hun jaarverslag tevens aan te bieden aan de Staten Generaal. Veel ZBO's plaatsen op hun website ook de integrale jaarstukken. Bij Agentschappen loopt de verantwoording formeel via de slotwet van het verantwoordelijke ministerie. Lang niet alle Agentschappen publiceren een eigen jaarverslag op hun website. Dit wordt mede veroorzaakt door de bepaling in de regeling Agentschappen (RA2013:20) waarin is bepaald dat toegelicht moet worden dat een dergelijk jaarverslag een bijzondere status heeft. In de toelichting op de Regeling Agentschappen 2013 staat met zoveel woorden dat het opstellen van een publicitair jaarverslag wordt ontraden (StCrt 2012, 20668, p. 21). Daardoor worden Agentschappen niet gestimuleerd om actief om te gaan met horizontale verantwoording.

5.4.3 Slotsom

De verschillen in takenpakketten tussen ZBO's en Agentschappen leiden er toe dat er verschil is in de noodzaak tot verantwoording aan afnemers. Bij ZBO's die individuele afnemers bedienen is vaak cliëntenparticipatie geborgd, terwijl bij Agentschappen eerder sprake is van een discretionaire keuze van het management. Daar waar bij met name tarief bekostigde ZBO's sprake is van een min of meer natuurlijke scheiding tussen eigenaar, opdrachtgever en afnemer door de juridische zelfstandigheid, is die natuurlijke scheiding er bij Agentschappen niet. Gezien de al sinds de inrichting van Agentschappen moeizaam verlopende rollenscheiding bij ministeries tussen eigenaar en opdrachtgever is het maar de vraag of de gekozen geïnstitutionaliseerde oplossing voor de rollenscheiding daadwerkelijk effectief zal zijn.

5.5 Planning en control

5.5.1 Financiële stelsels

Tot en met 2012 gold dat ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid en Agentschappen een commerciële administratie (baten-lasten stelsel) voerden. ZBO's zonder eigen rechtspersoonlijkheid vallen onder het klassieke kas-verplichtingen regime van de Staat. Met ingang van 2013 ontstaat door de nieuwe regelgeving een knip in het systeem. Met de nieuwe regeling is de standaard administratieve inrichting van een Agentschap echter weer een kas-verplichtingstelsel. Alleen in het geval dat de post afschrijvingen boven 5% van de gemiddelde begrote lasten over 3 jaar uitstijgt, mag in de toekomst nog een baten-lastenstelsel worden

gevoerd. Aan deze eis voldoen op basis van de begrotingen 2010-2012 13 Agentschappen (zie bijlage 2).³⁹ Zelfs een groot Agentschap als DJI voldoet niet aan de gestelde eis. Mocht er sprake zijn van het omzetten van ZBO's naar Agentschappen, dan gelden de nieuwe toetredingseisen eveneens.

In de regelgeving voor Agentschappen komen bepalingen voor over het geldbeheer en de mogelijkheden voor leenfaciliteiten. In wezen komen deze bepalingen neer op een bankiersfunctie bij de Staat. Alhoewel ZBO's op het eerste gezicht hier meer zelfstandigheid lijken te hebben, zijn er op grond van de Comptabiliteitswet 2001 bepalingen die er toe leiden dat de schijnbare autonomie van ZBO's op dit punt nagenoeg gelijk is aan die van Agentschappen. Onderliggende regelgeving bepaalt dat ook ZBO's hun kasgeld moeten aanhouden bij de Staat. Leningen kunnen pas worden aangegaan na toestemming van de verantwoordelijk minister bij het ministerie van Financiën.⁴⁰ Voor de keuringsinstellingen geldt een iets lichter regime. Kasgeld moet risico-arm worden belegd in instrumenten die voldoen aan de eisen van de minister van Financiën. In termen van ministeriële verantwoordelijkheid voor middelenbeheer kan worden gesteld dat door de eis kasgeld bij de Staat onder te brengen of in door de Staat goedgekeurde instrumenten geen beleggingsrisico's bij ZBO's bestaan. Omdat leningen pas na toestemming van de minister kunnen worden opgenomen is ook op dit punt de ministeriële verantwoordelijkheid bij Agentschappen en ZBO's gelijkwaardig.

5.5.2 Financiële verantwoordelijkheid

Zoals eerder betoogd is de minister integraal verantwoordelijk voor de vaststelling en opdrachtverlening van het beleid en de daar eventueel uit voortvloeiende programmakosten. De directies van ZBO's en Agentschappen hebben alleen vrijheidsgraden op het gebied van de bedrijfsvoering, met andere woorden op de productiemiddelen arbeid en kapitaal die worden ingezet om de gevraagde diensten te kunnen leveren.

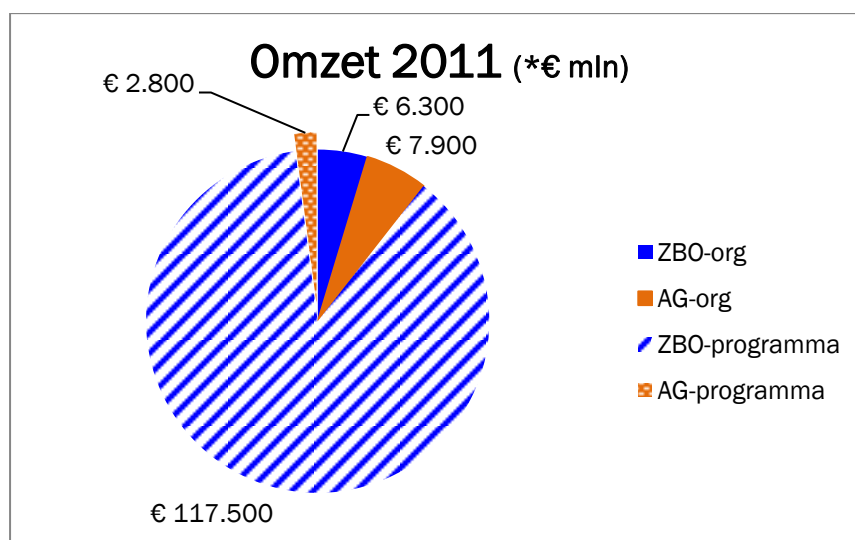
Door de wijze waarop de Algemene Rekenkamer rapporteert over ZBO's⁴¹ ontstaat een vertekend beeld over de ministeriële verantwoordelijkheid bij ZBO's enerzijds en Agentschappen anderzijds. In de rapportages van de Algemene Rekenkamer wordt het financieel belang van ZBO's uitgedrukt in termen van de omzet van zowel programma- als bedrijfsvoeringskosten, terwijl bij de Agentschappen vrijwel alleen de bedrijfsvoeringskosten worden vermeld.⁴² Een zuivere vergelijking tussen verschillen in ministeriële verantwoordelijkheden bij ZBO's en Agentschappen betekent dus dat vanuit financieel perspectief alleen moet worden gekeken naar de bedrijfsvoeringskosten van deze typen organisaties. Op basis van een analyse van de jaarrekeningen van Agentschappen en ZBO's is het volgende overzicht te maken over het financiële belang van deze twee typen instellingen:

³⁹ Wij merken op dat op basis van de jaarstukken slechts 8 Agentschappen zouden kwalificeren, zie eveneens bijlage 2. In 4 van de 5 gevallen waar het Agentschap niet kwalificeert komt dat omdat de afschrijvingen tenminste 15% onder het begrote niveau liggen.

⁴⁰ Zie artikelen 45-49 Comptabiliteitswet 2001 en het aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie.

⁴¹ De Algemene Rekenkamer rapporteert over ZBO's en RWTs gezamenlijk, hier ligt de focus op de ZBO's.

⁴² Alleen bij de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat omvat de begroting zowel programma- als uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten zijn daarbij wel af te zonderen van de programmakosten.



Figuur 5: Benaderde omzet in miljoenen euro van ZBO's en Agentschappen in 2011

De in Figuur 5 opgenomen programmakosten zijn een benadering omdat niet van alle ZBO's de jaarverslagen publiekelijk beschikbaar zijn.⁴³ Voor de Agentschappen zijn de cijfers wel integraal in departementale jaarverslagen beschikbaar.⁴⁴ De programmakosten komen bij de ZBO's globaal voor rekening van drie instellingen: CVZ, UWV en SVB. Deze drie instellingen behoren tot de 22 eerder genoemde ZBO's met een omzet boven € 50 mln bedrijfsvoeringskosten. Het zijn ook alle drie instellingen waar geen sprake is van prestatiegerelateerde tarief bekostiging door de afnemers van hun diensten.

Bij de Agentschappen zijn programmakosten de kosten die de RGD maakt voor het beheer van gebouwen en de kosten die RWS kan besteden aan aanleg en onderhoud van wegen. De hoogte van deze programmakosten staat vast door politieke keuzes in de wetgeving (AOW, WW, Zorgverzekeringen) of het beschikbaar stellen van middelen. Het onderscheid tussen verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en verantwoordelijkheid voor de uitkeringsverstrekking is relevant omdat bij Agentschappen dit onderscheid in de meeste gevallen wel nadrukkelijk wordt gemaakt. Agentschappen als Agentschap NL en Dienst Regelingen⁴⁵ verzorgen een veelheid aan subsidieregelingen, maar de te betalen subsidiegelden die voortvloeien uit de beslissingen van de Agentschappen staan niet op de begroting van het Agentschap.

Zoals in paragraaf 5.3 is betoogd geldt voor de programmakosten dat sprake is van integrale ministeriële verantwoordelijkheid. Voor de bedrijfsvoeringskosten is het management aanspreekbaar. Figuur 5 laat zien dat de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid bij ZBO's in budgettaire zin betrekking heeft op een bedrag van circa € 6,3 mld in plaats van bedragen in de orde van grootte van € 140 mld waarover de Algemene Rekenkamer spreekt. Bovendien geldt

⁴³ Van de eerder genoemde 22 grote ZBO's ontbreken jaarstukken van het cluster van AWBZ-uitvoerders en van een enkele instelling uit het cluster landbouw keuringsinstellingen. In de kleinere ZBO's ontbreekt informatie veel vaker.

⁴⁴ De splitsing tussen uitvoerings- en programmakosten voor Agentschappen is gemaakt op basis van de in de departementale jaarverslagen beschikbare gegevens.

⁴⁵ Met ingang van 2014 samengevoegd tot de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO)

dat de 22 genoemde ZBO's met omzet boven € 50 mln samen verantwoordelijk zijn voor een omzet van € 5,7 mld ofwel 90% van de totale omzet. Zoals eerder aangegeven geldt voor deze groep ZBO's dat het grootste gedeelte van deze groep onder het regime van de Kaderwet valt.⁴⁶ De ministeriële verantwoordelijkheid voor de financiën van ZBO's reikt daarmee in de praktijk veel verder dan door het tellen van ZBO's die al dan niet onder de Kaderwet vallen wordt gesuggereerd.⁴⁷

5.5.3 *Bekostiging van de bedrijfsvoering*

Bij de analyse van de bedrijfsvoeringskosten is van belang hoe de bekostiging van organisaties tot stand komt. In termen van de Comptabiliteitswet heeft de Algemene Rekenkamer bevoegdheden inzake de inkomsten en uitgaven van de rijksbegroting, maar ook wanneer sprake is van 'bij of krachtens de wet ingestelde heffingen' (CW2001:91.1d). Organisaties zoals ZBO's die buiten de hiërarchische structuur van een ministerie en dus van de departementale begroting vallen, zijn wanneer ze op grond van wettelijke heffingen worden bekostigd, daarmee indirect onderhevig aan ministeriële toezicht. In deze paragraaf wordt ingegaan op het verschil in transparantie dat ontstaat door de verschillen in bekostigingswijzen van individuele ZBO's en Agentschappen. In de kern zijn er twee situaties denkbaar. De instelling wordt volledig bekostigd uit de rijksbegroting of de instelling wordt volledig bekostigd door betalingen van burgers en bedrijven, dus uit heffingen.⁴⁸

Bekostiging uit de Rijksbegroting

We beginnen met de meest voorkomende casus, te weten bekostiging uit de rijksbegroting. Integrale ministeriële verantwoordelijkheid voor uitgaven ten laste van de rijksbegroting ligt opgesloten in het budgetrecht van het Parlement. Het Parlement autoriseert op het niveau van begrotingsartikel de totale hoogte van de uitgaven. Hiermee wordt een uitgavenlimiet vastgesteld. In die gevallen waar de bekostiging van ZBO's en Agentschappen via de lijn van uitgaven ten laste van de rijksbegroting loopt betekent dit dat met de vaststelling van de rijksbegroting de uitgaven van een ZBO of Agentschap ook zijn gemaximeerd. Voor de eenvoud zien we in deze redenering af van de verschillen tussen kasstelsel en baten-lastenstelsel die er in werkelijkheid toe leiden dat er afwijkingen ontstaan.

In veel gevallen is de begrote uitgave voor een ZBO of Agentschap op het relevante begrotingsartikel niet zichtbaar gemaakt. Dat heeft er toe geleid dat vanaf 2004 geleidelijk aan een bijlage in de begrotingen is opgenomen met informatie over ZBO's. Met ingang van 2013 zijn de begrotingsvoorschriften aangescherpt en moet bij elk begrotingsartikel in de toelichting duidelijk zijn gemaakt welke bijdragen aan ZBO's en Agentschappen worden betaald. De combinatie van bijlage en aangescherpte eisen voor toelichtingen maakt dat Kamerleden indien

⁴⁶ Hier geïnterpreteerd als Kaderwet van toepassing met eventueel uitzondering op de eigen CAO of de bepaling van vernietigingsrecht voor de minister. Financiële rechten en benoemingsrechten zijn wel geborgd op grond van de Kaderwet.

⁴⁷ Zie onderzoeksrapport Algemene Rekenkamer: Kaderwet ZBO's: reikwijdte en implementatie, waar wordt gesteld dat minder dan 25% van de ZBO's de Kaderwet onverkort van toepassing is. (ARK, 2012b, p. 4)

⁴⁸ In de praktijk komen combinaties van rijksbijdragen en betalingen uit heffingen voor.

zij aanleiding toe zien de minister ook makkelijker kunnen bevragen over uitgaven aan ZBO's en Agentschappen.

Bekostiging uit tarieven

Wanneer burgers of bedrijven betalen voor een direct aan hun geleverde dienst ligt de situatie anders.⁴⁹ Vraag en aanbod bepalen dan het productievolume van de organisatie en een begroting van uitgaven en inkomsten van het ZBO of het Agentschap zoals dat in de Rijksbegroting zou gebeuren is niet meer dan een indicator van de te verwachten productie die de organisatie levert. Het vaststellen van een maximaal niveau van uitgaven heeft dan geen betekenis meer omdat de vraag van burgers bepaalt hoeveel activiteiten er worden verricht en hoeveel uitgaven daar voor nodig zijn. In dit geval wordt het uitgangspunt dat de gehanteerde tarieven kostendekkend moeten zijn gegeven het verwachte activiteitsniveau. De minister stelt dan de tarieven op basis van de onderliggende begroting vast. Omdat er geen bijdrage van het Rijk is aan de taakuitvoering van het ZBO ontbreken gegevens over uitgavenniveaus in de Rijksbegroting. Het Parlement kan alleen sturen door vragen te stellen over de hoogte van de tarieven.

Het gaat bij tarief bekostigde instellingen niet zozeer om uitgavenbeheersing – het stellen van een limiet aan de maximale uitgaven – maar om kostenbeheersing. Bij kostenbeheersing is de maximale prijs per product relevant en die wordt primair bepaald door de in te zetten productiemiddelen arbeid en kapitaal. Een minister die een maximum stelt aan de kostprijs van een product heeft een vergelijkbare invloed op de begroting van een instelling als wanneer sprake zou zijn van sturing op uitgavenbeheersing. Immers in de kostprijs zijn zowel de vergoeding voor personeel, materieel en de investeringen – via afschrijvingen en rentelasten – opgenomen.

Wanneer er sprake is van kostendekkende tarieven die door burgers worden opgebracht ontstaat nog een ander effect. Uitgaven ten laste van de Rijksbegroting tellen mee voor de bepaling van het EMU-saldo. Eenvoudig gesteld is het EMU-saldo niets meer en minder dan het verschil tussen belasting- en premieinkomsten en de uitgaven van het Rijk. Als een organisatie is bekostigd op basis van kostendekkende tarieven, dan betekent dit dat het saldo tussen baten en lasten nihil is. Dit betekent ook dat er geen gevolgen zijn voor het EMU-saldo voor het rijk.⁵⁰

Aangezien kapitaallasten over langere termijn een relatief vaste kostencomponent zijn, betekent verlaging van de kostprijs op korte termijn vaak impliciet dat kosten voor personeel en materieel moeten dalen. In tijden van hoogconjunctuur kan de situatie ontstaan dat door efficiëntie- en bezettingsverschillen meer dan kostendekkend wordt geproduceerd. In geval van

⁴⁹ We spreken hier over de directe relatie tussen levering van diensten en betaling daarvoor. In een aantal gevallen worden burgers en bedrijven heffingen opgelegd zonder dat daar een directe tegenprestatie tegenover staat. Dergelijke heffingen vallen hier buiten het tarievenbegrip. Een voorbeeld zijn de heffingen die AFM oplegt aan banken en verzekeraars voor de bekostiging van het toezicht.

⁵⁰ Er zijn wel gevolgen voor het emu-saldo als achteraf blijkt dat het begrote resultaat afwijkt of wanneer er een verschil ontstaat tussen kapitaal uitgaven en kapitaal inkomsten of tussen feitelijke ontvangsten en uitgaven en de geraamde baten en lasten. Ter illustratie: Het Kadaster had in 2011 een omzet van € 268 mln en een winst van € 18 mln. Er was een positieve kasstroom van € 38 mln. Per saldo blijkt achteraf een positief effect op het EMU-saldo dat substantieel lager is dan de omzet. Voor sturing op het EMU-saldo zijn tarief bekostigde organisaties in het algemeen niet relevant.

laagconjunctuur kan een tegengestelde situatie ontstaan. Het toestaan van reserves draagt bij aan een stabilisatie van de kostprijs van een ZBO of Agentschap omdat op eerder opgebouwde reserves kan worden ingeteerd in tijden van laagconjunctuur. Dit systeem heeft zich in de afgelopen jaren bewezen.⁵¹ Pas wanneer de bodem van de reserves in zicht komt, ontstaat discussie over tariefaanpassingen, zoals in 2009 bij het Kadaster gebeurde (minVROM, 2009). Stabilisatie van de tarieven draagt er ook toe bij dat de afnemers van diensten redelijkerwijs kunnen inschatten welke kosten op hun afkomen. In sectoren met beperkte marges of met een hoog risico op variërende bezettingsresultaten zoals dat in de land- en tuinbouw aan de orde is, is stabiele tariefstelling van groot belang voor de gebruikers.

De begroting van baten en lasten van ZBO's en Agentschappen geeft op basis van activiteiten de raming van de benodigde financiële middelen op korte termijn aan. Zoals we onder andere uit de Amarantis casus weten is het belangrijk dat ook naar lange termijn verwachtingen wordt gekeken. Investeringsniveaus die niet passen bij de te verwachten afzet kunnen op termijn tot ofwel tariefsverhogingen ofwel tot verliezen leiden. Om deze reden is een beoordeling van het lange termijn perspectief en de bijbehorende investeringen van een organisatie relevant. Een minister kan daar op sturen door eisen te stellen aan meerjarenbegrotingen en investeringsplannen. Tot de instrumenten die daar bij aan de orde kunnen zijn horen regels voor de omvang van de reserves en beslissingsbevoegdheid over investeringsuitgaven. In de Kaderwet zijn daar de nodige voorzieningen voor getroffen. Hoe die regels er uit moeten zien is op gevalsniveau te beoordelen. Zo kunnen investeringen die op draagvlak van de afnemers steunen soepeler worden beoordeeld dan andere investeringen, aangezien aangenomen mag worden dat afnemers tot op zekere hoogte bereid zullen zijn voor verbeterde dienstverlening te betalen. In de overige gevallen kan de ministeriële verantwoordelijkheid door nadrukkelijker toetsing vooraf of investeringslimieten worden ingevuld. Daarmee kan ook recht worden gedaan aan eventuele vraagstukken rondom beheersing van het EMU-saldo die worden veroorzaakt doordat investeringen pas over een reeks van jaren worden terugverdiend maar er bij het realiseren van de investering wel uitgaven moeten worden verricht.

Vanuit het perspectief van de bekostiging voor de bedrijfsvoering zijn er geen principiële verschillen tussen ZBO's en Agentschappen te constateren. Dit betekent ook dat er geen principiële verschillen in ministeriële verantwoordelijkheid zijn.

In het regeerakkoord Rutte-Asscher is opgenomen dat er voor € 1,1 mld structureel op de rijksdienst moet worden bezuinigd. Hierin is een taakstelling voor ZBO's en Agentschappen inbegrepen. Volgens het regeerakkoord gaat het daarbij om een 'saldoverbeterend resultaat', dat wil zeggen dat voor dit bedrag uitgaven ten laste van de rijksbegroting moeten worden verlaagd. Voor de nagenoeg volledig op tarief bekostigde ZBO's en Agentschappen geldt gelet op hun bekostiging dat ze geen bijdrage aan het saldoverbeterend resultaat *kunnen* leveren.

⁵¹ Bij de keuringsinstellingen voor de landbouw is bekostiging via tarieven aan de orde. Er is bij deze instellingen door de toenmalige minister van landbouw gekozen om reserves van 50% toe te staan omdat seizoensinvloeden het aanbod van te keuren partijen kunnen bepalen. Zonder deze reservenorm zouden tarieven van jaar op jaar sterk kunnen verschillen met alle gevolgen voor de verkoopprijs van de landbouwproducten.

Dat wil niet zeggen dat er niet over bezuinigingen kan en mag worden nagedacht, maar het beoogde effect is dan logischerwijs een tariefsverlaging ten gunste van de burger.

Relevantie van bekostiging uit tarieven

Een gedetailleerdere operationele analyse van de bekostigingsbronnen van Agentschappen en ZBO's laat wel belangrijke verschillen tussen de twee groepen instellingen zien. Onafhankelijk van de norm die wordt gehanteerd blijkt dat ZBO's substantieel meer private bekostiging in 2011 genoten dan Agentschappen dat deden.

Tabel 8: Private bekostiging ZBO's en Agentschappen volgens jaarrekeningen 2011

	Agentschap	ZBO
>= 90% privaat bekostigd	1 € 39 mln ACBG	27 € 1 mld, top 5: € 860 mln: RDW, LVNL, Kadaster, Gezamenlijke Landbouwkeuringsinstellingen, Kamers van Koophandel*
>= 75% privaat bekostigd	1 idem	30 € 1,6 mld Idem + TNO** en DNB
>= 50% privaat bekostigd	4 € 220 mln Idem + BPR, NVI en AT	32 € 1,7 mld Idem + AFM
*Kamers van Koophandel na 2012 publiek bekostigd (omzet circa € 150 mln)		
** TNO volgens jaarverslag € 500 mln private bijdragen, maar deeltijd ZBO.		

De in Tabel 8 genoemde verschillen leiden wel tot andere belevingswerelden. Omdat Agentschapsbegrotingen meer zichtbaar zijn en vooral teren op de Rijksbekostiging is een vertekening van aandacht naar Rijksuitgaven te verwachten. Dat er ook andere bekostigingsvormen zijn die andere sturingsrelaties behoeven valt dan gemakkelijk weg in het grotere geheel, zeker wanneer ook nog eens wordt gedacht vanuit de integrale budgetten voor programma- en apparaatskosten zoals ze veelal voor ZBO's worden gepresenteerd.⁵²

Omdat Agentschappen in overwegende mate publiek bekostigd zijn en er slechts een kleine – maar wel financieel relevante – groep ZBO's is die privaat bekostigd zijn, ontstaat de schijn dat er lacunes zijn in de ministeriële verantwoordelijkheid voor met name tarief bekostigde ZBO's. Ministeriële verantwoordelijkheid bij privaat bekostigde ZBO's wordt ingevuld door kostendekkende tarieven vast te stellen en eventueel investeringslimieten te bepalen. Dit is gelijkwaardig met het vaststellen van uitgavenniveaus bij publiek bekostigde ZBO's omdat in beide gevallen de begrotingsruimte voor het ZBO feitelijk vastligt. Het beeld van schijnbaar beperkte ministeriële verantwoordelijkheid wordt nog eens versterkt doordat vanaf 2013 de vraaggestuurde en privaat bekostigde ZBO's zich vooral concentreren binnen het ministerie van I&M en daarnaast de land- en tuinbouw keuringsinstellingen tot deze groep behoren.⁵³ Zoals aangegeven is het toezicht via tariefstelling juist gelijkwaardig met het meer gebruikelijke begrotingstoezicht.

⁵² zie de RWT-rapporten van de Algemene Rekenkamer.

⁵³ DNB en AFM worden ook privaat bekostigd maar vanuit een beschikbaar gesteld budget op basis van een omslagstelsel. Dat is vergelijkbaar met traditionele budgettering en belastingheffing.

5.5.4 Zeggenschap over begroting en jaarrekening

Met de Kaderwet is de goedkeuring van de begroting en de jaarrekening van een ZBO voorbehouden aan de minister. In veel gevallen was daar ook voorafgaand aan de Kaderwet al sprake van. In juridische zin is er een onderscheid tussen vaststellen van de begroting en goedkeuren van de begroting. Bij goedkeuring is alleen sprake van accepteren of verwerpen van een voorstel. Bij vaststellen is het wijzigen van een voorstel ook mogelijk (Kummeling et al., 1999, p. 53-59). In materiële zin is het onderscheid tussen goedkeuren en vaststellen niet zo scherp omdat de minister via het toezichtskader en via instructiebrieven voor het opstellen van begrotingen informeel en formeel druk op een ZBO kan uitoefenen om de begroting conform de wensen van de minister op te stellen.⁵⁴ Daarmee is in de praktijk de ministeriële goedkeuring voor begrotingen gelijkwaardig aan de vaststelling er van. Bij jaarrekeningen geldt iets soortgelijks, de minister is betrokken bij de regelgeving rondom reserves en daarmee ook bij de resultaatbestemming van eventuele positieve resultaten in de jaarrekening.⁵⁵ Er zijn wel andere verschillen die verband houden met het begrotingsproces. In hoeverre die relevant zijn voor ministeriële verantwoordelijkheid komt hieronder aan de orde.

Begroting en rekening van Agentschappen

De begroting, inclusief de begroting van kapitaalinkomsten en -uitgaven van een Agentschap is afzonderlijk opgenomen in de departementale begrotingsdocumenten en daarmee ook voor het Parlement zichtbaar. In het proces van begrotingsautorisatie is het daarmee het Parlement die de begroting definitief vaststelt. De baten van een Agentschap dat uit de begroting wordt bekostigd zijn in de begrotingsartikelen van de opdrachtgever deels terug te vinden als uitgaven aan het Agentschap op het begrotingsartikel. Ter illustratie noemen wij artikel 3 van de begroting van het ministerie van BZK waar de bijdrage aan het Agentschap Dienst Huurcommissie is vermeld. Bij meerdere opdrachtgevers van een Agentschap zijn de bijdragen over meerdere begrotingsartikelen terug te vinden. Hetzelfde artikel 3 van de begroting van BZK laat ook een bijdrage aan Agentschap NL zien. Voor zover sprake is van tariefbekostiging is de raming van de baten uit tariefbekostiging alleen zichtbaar in de begroting van het Agentschap.

In de verhoudingen tussen minister en Parlement wordt bij Voor- en Najaarsnota verslag gedaan van wijzigingen in de departementale begroting. Deze wijzigingen worden op het niveau van begrotingsartikel vastgesteld. Anders dan bij de 'normale'⁵⁶ begrotingsartikelen worden tussentijdse wijzigingen in de begrotingen van een Agentschap niet aan de orde gesteld in het Parlement. Voor zover een Agentschap wordt bekostigd uit de Rijksbegroting zijn meeruitgaven die een ministerie moet doen in de richting van een Agentschap nog wel terug te vinden in het desbetreffende 'normale' begrotingsartikel. Indien meeruitgaven zoals voorgesteld op het

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld CVZ waar wordt onderhandeld over de begroting (de Kruijf, 2011, p. 285).

⁵⁵ Met invloed op de resultaatbestemming is het budgetrecht nadrukkelijk aan de orde. Het democratisch gekozen/benoemd orgaan kan hiermee middelen heralloceren.

⁵⁶ We gebruiken hier het woord 'normale' om aan te duiden dat het niet om de begrotingsartikelen gaat die betrekking hebben op de Agentschappen zelf. In het voorbeeld van artikel 3 van de begroting van BZK zouden meeruitgaven aan het Agentschap NL hier wel zichtbaar worden gemaakt, maar niet leiden tot wijziging van het de begrotingsstaat van het Agentschap NL zoals die bij de begroting van EZ is opgenomen.

‘normale’ begrotingsartikel voor een Agentschap niet worden geautoriseerd en het dienstenvolume van het Agentschap stijgt, dan betekent dit dat een vordering op het ministerie gaat ontstaan omdat het ministerie niet mag betalen. De vordering zal in een volgend jaar moet worden afgewikkeld. Er is dan minder ruimte voor taakuitvoering in het volgende jaar als de oorspronkelijke meerjarenbegroting voor het ‘normale’ begrotingsartikel ongewijzigd blijft. Op ambtelijk niveau is de kennis van begrotingswijzigingen voor het Agentschap wel aanwezig aangezien de voortgang van de begroting wordt getoetst in de gebruikelijke maandelijkse verantwoordingscyclus richting directies FEZ en ministerie van Financiën. We benadrukken dit punt hier omdat hierna zal blijken dat de tussentijdse verantwoordingscyclus voor ZBO’s anders is.

De begroting van kapitaalinkomsten en -uitgaven van een Agentschap is veel sterker bindend dan de begroting van lopende uitgaven. Bij kapitaalinkomsten en –uitgaven is sprake van toestemming voor het doen van investeringen tot een bepaald maximum bedrag en de daarvoor te ontvangen financiering. Elke investering, hoe groot of klein ook moet in het begrotingsvoorstel zijn opgenomen. Het Parlement autoriseert op totaalniveau op voorstel van de minister die beschikt over de informatie over de onderliggende voorstellen.

Begroting en rekening van ZBO’s

Bij ZBO’s geldt dat de begroting wordt vastgesteld door het bestuur⁵⁷ en daarna wordt goedgekeurd door de minister. Evenals bij Agentschappen omvat de begroting ook een afzonderlijk onderdeel voor kapitaalinkomsten en –uitgaven en daarmee voor investeringen (kZBO:27). Indien relevant moet de minister ook het tarievenvoorstel goedkeuren.

Het Parlement is niet rechtstreeks betrokken bij de begrotingsvaststelling van een ZBO. De informatiebehoefte van het Parlement wordt gerealiseerd in de zogenaamde bijlage ZBO’s en RWTs waarin de relevante instellingen en de bijbehorende uitgaven ten laste van de Rijksbegroting worden vermeld. In dit overzicht ontbreekt de begroting van de volledige omzet van het ZBO, omdat het begrotingsproces van ZBO’s niet synchroon loopt met het departementale begrotingsproces en daardoor gegevens niet tijdig beschikbaar zijn.⁵⁸ Indien een ZBO wordt bekostigd uit de begroting is de uitgavenraming op de beleidsartikelen van de ministeries leidend en aldaar expliciet zichtbaar gemaakt. Zie bijvoorbeeld artikel 10 van de begroting 2013 van BZK voor het COA. Ook bij ZBO’s komen meerdere opdrachtgevers voor en met name in het geval dat er meerdere departementen opdrachtgever zijn, is de informatie over de totale begroting van een ZBO voor het Parlement niet beschikbaar.

Tussentijdse begrotingswijzigingen van ZBO’s verlopen buiten de standaard departementale procedures. Er geldt een actieve informatieplicht voor de directie van het ZBO vanuit de Kaderwet en ministers kunnen aanvullende regels stellen voor de informatievoorziening vanuit

⁵⁷ Hier mag ook Raad van Bestuur of directie worden gelezen, afhankelijk van de topstructuur van de organisatie.

⁵⁸ De regels zijn voor elk ZBO weer anders. Zo heeft bijvoorbeeld de minister van VWS in de Zorgverzekeringswet bepaald dat de begroting van CVZ jaarlijks voor 1 oktober moet worden ingediend. De minister van Financiën vereist in de Wet bekostiging Financieel Toezicht dat begrotingen van AFM en DNB op 1 december zijn ingediend. In beide gevallen is dat na de aanbidding van de Rijksbegroting aan het Parlement.

het ZBO naar de minister (kZBO:20). Afhankelijk van de behoefte van een vakminister kan er verschil ontstaan tussen de informatie-eisen aan ZBO's.

Vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid geldt dat de minister actiever dan in het geval van Agentschappen procedures voor (financieel) toezicht moet opstellen, maar tegelijkertijd dat daaraan vanuit de Kaderwet geen beperkingen zijn gesteld. Het staat ministers vrij om op punten verder te gaan in de regelgeving dan de Kaderwet voorschrijft zoals bijvoorbeeld in geval van het CVZ waar expliciet een meerjarenbegroting wordt verlangd alsmede de eis wordt gesteld dat budgetoverschrijdingen voor beheerskosten niet zijn toegestaan.⁵⁹ Voor zover begrotingswijzigingen van een ZBO leiden tot veranderde uitgaven op begrotingsartikelen van een ministerie gelden overigens dezelfde regels als bij Agentschappen. De desbetreffende begrotingsartikelen worden bij Voor- en Najaarsnota aangepast.

Een minister keurt ook van een ZBO de investeringsbegroting en de kapitaaluitgaven goed. Ook hier ligt een onderbouwing aan ten grondslag, evenals bij een Agentschap. Het is aan de minister om te bepalen tot op welk niveau bevoegdheid wordt gedelegeerd aan directies van ZBO's, maar de totale kapitaaluitgaven zijn na goedkeuren even bindend als die van een Agentschap. Als extra borging geldt dat de Kaderwet de mogelijkheid biedt om voor bepaalde transacties rondom investeringen goedkeuring vooraf bij de minister te vragen. Het desbetreffende artikel in de Kaderwet (kZBO:32) is een 'kan-bepaling' en de keuze om het artikel al dan niet te incorporeren in de specifieke wet van een ZBO is daarmee onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Zeggenschap over rekeningresultaten.

ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid voeren een eigenstandige administratie 'zo veel mogelijk' in lijn met het Burgerlijk Wetboek, Boek 2, titel 9 (kZBO:35.1). Dit betekent dat de administratie fundamenteel afwijkt van het bij de kerndepartementen gehanteerde kasstelsel.⁶⁰ Inhoudelijk betekent dit dat in plaats van de feitelijke uitgaven en inkomsten maar de aan een jaar toerekenbare lasten en baten bepalend zijn voor de financiële verantwoording. Eén van de consequenties daarvan is dat investeringen niet worden verantwoord in het jaar van feitelijke uitgaven, maar worden uitgesmeerd over de nuttige gebruiksduur van de investering. Een ander effect is dat positieve en negatieve resultaten neerslaan in een reserve op de balans, iets wat in het bedrijfsleven 'eigen vermogen' zou worden genoemd. In de context van de Kaderwet wordt in dit verband gesproken van een 'egaliseringsreserve' (kZBO:33), die niet verder is genormeerd of gespecificeerd. Ministers hebben wel de mogelijkheid om hier normen voor te stellen.

Bij Agentschappen⁶¹ geldt in principe hetzelfde. Resultaten aan het eind van het jaar kunnen in een egaliseringsreserve worden verwerkt. De regelgeving voor Agentschappen stelt wel een expliciete norm voor de omvang van de reserve⁶² waar eventueel na toestemming van de minister van Financiën een uitzondering op mogelijk is.

⁵⁹ Artikelen 71 en 72 Zorgverzekeringswet.

⁶⁰ Officieel hanteert het Rijk een gecombineerd stelsel waarin zowel kasuitgaven –en ontvangsten als aangegane verplichtingen moeten worden vastgelegd. Voor het gemak wordt gesproken van kasstelsel.

⁶¹ Per 1-1-2013 wordt onderscheid gemaakt tussen kas-agentschappen en baten-lasten agentschappen. In de praktijk voert midden 2013 elk Agentschap nog het baten-lastenstelsel.

⁶² De norm voor een baten-lasten Agentschap is 5% van de gemiddelde omzet over 3 jaren.

Begroting en rechtspositie van personeel

Als laatste onderwerp komt de rechtspositie van personeel bij ZBO's en Agentschappen aan de orde. Een belangrijk deel van de kosten van publieke dienstverlening wordt veroorzaakt door kosten van personeel. In brede zin probeert de rijksoverheid te sturen op formatie en loonsom. Voor personeel dat in Rijksdienst is geldt het ARAR en het bijbehorende bezoldigingsbesluit BBRA. De arbeidsvoorwaarden Rijk zijn van toepassing op de ambtenaren in de kerndepartementen maar ook bij de Agentschappen. Voor individuele ministers zijn de uit de arbeidsvoorwaarden voortvloeiende resultaten een gegeven, de minister van BZK is inhoudelijk verantwoordelijk.

In principe geldt voor ZBO's die eigen rechtspersoonlijkheid kennen dat de arbeidsvoorwaarden Rijk onverkort van toepassing zijn, tenzij anders bepaald. In die gevallen waar sprake is van een eigen CAO voor een ZBO is er geen ministeriële verantwoordelijkheid voor de vastgestelde arbeidsvoorwaarden. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de directie van het ZBO.

Een individuele minister, niet zijnde de minister van BZK, kan even veel invloed uitoefenen op de loonsom van een ZBO als ten opzichte van een organisatie-onderdeel of Agentschap in de reguliere hiërarchische relatie. De sturing van de minister verloopt dan langs de lijnen van de goedkeuring van de begroting en de bijbehorende door de minister gevraagde detaillering van die begroting. Toetsing van de loonsom behoort dan nadrukkelijk tot de mogelijkheden, de beloning op grond van de salarisschalen is een gegeven in zowel ARAR als een eigen CAO. Aangezien de minister met een beroep op 'algemeen belang' (kZBO:29.2) goedkeuring aan de begroting kan onthouden ontstaat een drukmiddel voor beheersing van de loonkosten. Langs deze weg kan een minister ook sturen op de inzet van extern personeel.

Eigen CAOs zijn veelal historisch gegroeid, met name bij verstatelijkte⁶³ ZBO's zoals AFM. Bij ZBO's die verzelfstandigd zijn, zijn eigen CAOs juist een instrument om de gewenste aansluiting bij sectoren of de benodigde flexibiliteit bij de uitvoering van de dienstverlening te kunnen realiseren. Voor de individuele medewerker is sprake van verschillen in rechtsbescherming. Daar staat tegenover dat dezelfde centrale overheid er juist beleidsmatig op inzet om het huidige ontslagrecht voor ambtenaren meer aan te passen aan de marktsector. In die context roepen discussies over uniformering van CAOs voor ZBO's in lijn met die van de Rijksoverheid of een algemene uitvoerings-CAO op zijn minst vragen op.

Vanuit het perspectief van ministeriële verantwoordelijkheid is hier nadrukkelijk sprake van een spanningsveld binnen het kabinet. De minister van BZK is de eerst verantwoordelijke voor de arbeidsvoorwaarden van het Rijk. Tegelijkertijd hebben de vakministers belang bij efficiënte en flexibele inzet van personeel bij uitvoerende organisaties op een wijze die bij de desbetreffende organisatie past, zeker indien sprake is van conjunctuur gevoelige dienstverlening. Eigen CAOs van ZBO's kunnen juist ook bijdragen leveren aan het bevorderen van efficiënte dienstverlening. Ter illustratie van het dilemma dat aan de orde is verwijzen wij naar de derde evaluatie van het Kadaster waar wordt gesteld dat mede door de

⁶³ Voor toelichting op het begrip verstatelijking, zie minFin, 2004, p.17 of Eerste Kamer, 2012a, p.94-95.

ambtenarenstatus van het personeel het moeilijk is om de beoogde afbouw van de formatie te realiseren (PWC, 2010, p. 12)

5.5.5 Slotsom

Ministeriële verantwoordelijkheid voor de financiën van ZBO's en Agentschappen kan alleen maar zinvol worden geanalyseerd vanuit het perspectief van de bedrijfsvoeringskosten. Programmakosten zijn door de onderliggende wet- en regelgeving al integraal onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid omdat het daarbij gaat om het te voeren beleid.

Volledige implementatie van de Kaderwet leidt er toe dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor begroting en jaarrekening van ZBO en Agentschap materieel gelijk zijn. Dit geldt voor zowel baten en lasten als voor kapitaalinkomsten en - uitgaven en dus de investeringen. In beide gevallen keurt de minister de documenten goed, de vaststelling vindt bij Agentschappen door het Parlement en bij ZBO's door de directie plaats. Voor ZBO's en Agentschappen die via de Rijksbegroting worden bekostigd geldt bovendien dat de budgetten voor ZBO's en Agentschappen in de diverse beleidsartikelen zijn opgenomen. Waar sprake is van tarief bekostiging is de betekenis van begrotingen in beide gevallen relatief, de daadwerkelijke vraag naar diensten is dan leidend waarbij de minister via het goedkeuren van tarieven de verantwoordelijkheid voor prijzen draagt.

Alleen bij tussentijdse verantwoording is er sprake van een verschil. De verantwoordingssystematiek van Agentschappen past in de integrale departementale maandelijkse verantwoording, bij ZBO's is dat niet het geval en kan de minister naar behoefte regels stellen over de verantwoordingsfrequentie. Die keuze is nadrukkelijk onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid omdat het aan de minister is om op basis van de Kaderwet in de specifieke wetten nadere regels te stellen.

Tenslotte een opmerking over de rol van ministers bij arbeidsvoorwaarden. Via het instrument van goedkeuring van de begroting heeft een minister indirect invloed op de loonsom van een ZBO. Aangezien de arbeidsvoorwaarden Rijk voor een vakminister een gegeven zijn kan de vakminister bij een Agentschap feitelijk alleen maar op dezelfde wijze sturen. Een debat over rechtspositie van personeel is ingewikkeld. Enerzijds wordt flexibiliteit verlangd die thans niet in het ambtenarenrecht is voorzien, anderzijds wordt gepleit voor uniformering van arbeidsvoorwaarden. Zeker in de context van discussies over aanpassing van de rechtspositie van ambtenaren in de richting van een met de markt vergelijkbare rechtspositie is het gelet op de sturingsmogelijkheden die een minister heeft om te sturen op de loonsom vreemd om maatwerk CAOs zondermeer ter discussie te stellen.

5.6 Conclusie

De regelgeving rondom Agentschappen is door de inbedding in de hiërarchische structuur van een ministerie veel procedureler van aard dan de regelgeving rondom ZBO's. Wetgeving voor ZBO's is daar waar de Kaderwet is geïmplementeerd sterk in lijn gebracht met de ministeriële verantwoordelijkheden die een minister voor Agentschappen heeft. De minister vervult de rol van werkgever voor het bestuur, heeft integrale goedkeuringsrechten voor begroting en jaarstukken inclusief de kapitaalinkomsten en -uitgaven. Hiermee is de rol van de Raad van Toezicht bij ZBO's – voor zover die nog bestaat – geconcentreerd in de adviesfunctie en niet

meer in de werkgever- en goedkeuringsfunctie. Sturing van Agentschappen en ZBO's verloopt niet exact gelijk en dat lijkt ook vanuit het perspectief van ministeriële verantwoordelijkheid niet noodzakelijk te zijn. Verschillen in bekostiging en verschillen in taken kunnen goede redenen zijn om sturing anders in te richten.

Wanneer naar de grote Agentschappen en ZBO's (bedrijfsvoeringskosten boven € 50 mln) wordt gekeken, dan vallen twee zaken op. In de eerste plaats zijn er veel meer ZBO's die contacten met burgers hebben dan Agentschappen. Een belangrijk deel van de Agentschappen levert alleen interne diensten ten behoeve van het Rijk. In de tweede plaats zijn Agentschappen op een enkele uitzondering na bekostigd uit de begroting. Een substantieel deel, waaronder zeer grote ZBO's wordt bekostigd uit tarieven waardoor de vaststelling van een begroting zeker in bij conjunctuurgevoelige dienstverlening van minder betekenis is. Borging van het publiek belang volgt bij die ZBO's uit de gecombineerde goedkeuring van begroting en tarieven door de minister.

De verschillen in takenpakket leiden ook tot verschillen in de horizontale verantwoording. Waar cliëntenparticipatie bij ZBO's veelal is geïnstitutionaliseerd, is er bij Agentschappen alleen sprake van cliëntenparticipatie op initiatief van directies.

In Tabel 9 worden de bevindingen over verschillen tussen Agentschappen en ZBO's op een rijtje gezet, samen met een inschatting van een mogelijk verschil in ministeriële verantwoordelijkheid. Wij wijzen er op dat hier slechts sprake is van een vergelijking tussen de uniforme regelgeving voor Agentschappen en de regels zoals die voor ZBO's in de Kaderwet zijn vastgelegd. Voor een vergelijking bij een concreet ZBO zoals de keuringsinstellingen in het land- en tuinbouw domein dient de vergelijking te worden gemaakt op basis van de specifieke wetgeving, in dit geval de Zaaizaad- en Plantgoedwet, Landbouwkwaliteitswet en Plantenziektenwet in combinatie met de statuten van de individuele instellingen. Die vergelijking komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Tabel 9: Verschillen in ministeriële verantwoordelijkheid bij Agentschappen en ZBO's

	Agentschap	ZBO	Verskil in ministeriële verantwoordelijkheid
Benoemingen RvB/directie	Via hiërarchische lijn	Onder Kaderwet door minister voor publiekrechtelijke ZBO Via Statuten privaatrechtelijke ZBO	=/=
Beloningsbeleid RvB/directie	ARAR	Vaststelling door minister buiten ARAR voor publiekrechtelijk ZBO Via Statuten privaatrechtelijk ZBO binnen WNT	+/+
Rechtspositie personeel	Ambtenarenrecht	Ambtenarenrecht of eigen CAO	=/=
Governance: Raad van Toezicht	Onmogelijk	Niet uitgesloten maar tendens is door directie ZBO benoemde Raad van Advies	+/+
Governance: Bevoegdheden Raad van Toezicht/Advies	Niet van toepassing	Tendens afnemend om goedkeuringsrechten minister niet te doorkruisen; veelal instemmingrecht	=/=
Governance: Gebruikersparticipatie	Niet geregeld	Eisen ten aanzien van borging kwaliteit, soms aangevuld met Cliëntenraden	+/+
Beleidsuitvoering	Mandaat minister, elk besluit is 'van' minister. Minister verantwoordelijk voor taakuitvoering.	Minister stelt beleidsregels, kan besluiten vernietigen en heeft bevoegdheid in te grijpen bij taakverwaarlozing	=/=
Takenpakket	Neventaken niet mogelijk.	Neventaken moeten financieel administratief gescheiden zijn en door de minister zijn goedgekeurd	=/=
Begrotingsproces	Hierarchische lijn	Vorbereiding door directie ZBO	-/-
Begrotingsvaststelling	Parlement: baten en lasten alsmede investeringen en financiering	Minister keurt goed: baten en lasten alsmede investeringen en uitgaven	=/=
Invloed op loonsom	Via vaststelling begroting, gegeven ambtenaren CAO	Via goedkeuring begroting, gegeven relevante CAO	=/=
Vaststelling jaarstukken	Parlement met audit Algemene Rekenkamer	Vaststelling directie, goedkeuring minister.	=/=
Informatievoorziening	Hierarchische lijn	Algemene Inlichtingenrecht (kZBO:20)	=/=
Horizontale verantwoording	Eigen verantwoordingsdocumenten worden ontmoedigd.	Ter discretie directie (en Raad van Toezicht)	-/-
Instellingseisen	Tariefstructuur, doelmatigheidseisen, minimale omzet € 50 mln, mogelijk tendens naar kasstelsel	Vanuit drie traditionele motieven: onafhankelijkheid, regelgedreven uitvoering, participatie. Geen financiële eisen. Administratie als basis baten-lasten stelsel.	Geen oordeel inzake ministeriële verantwoordelijkheid
=/=: geen verschil in verantwoordelijkheid +/+ : meer verantwoordelijkheid bij ZBO dan bij Agentschap -/-: minder verantwoordelijkheid bij ZBO dan bij Agentschap			

Uit het overzicht valt af te leiden dat in de besturingsstructuur en de financiële verantwoording in het merendeel van de gevallen de ministeriële verantwoordelijkheid bij Agentschappen en ZBO's vergelijkbaar is. Dit algemene beeld moet nader worden ingevuld voor de op de keuringsinstellingen in de land- en tuinbouw van toepassing zijnde regelgeving.

In Tabel 10 vatten we de verschillen tussen de organisatiemodellen samen, op een aantal dimensies die voor de keuringsinstellingen relevant zijn.

Tabel 10: Vergelijking verschillende besturingsmodellen.

	Agentschap	Bestuurlijk ZBO	Publiekrechtelijk ZBO	Privaatrechtelijk ZBO	Staatsdeelneming
TOPSTRUCTUUR					
Type rechtspersoon	Geen rechtspersoonlijkheid	Alleen RVB is ZBO, met of zonder rechtspersoonlijkheid	Meestal met eigen rechtspersoonlijkheid, publiekrechtelijk (sui generis)	Eigen rechtspersoonlijkheid, privaatrechtelijk (meestal stichting)	Eigen rechtspersoonlijkheid, privaatrechtelijk (vennootschap)
Type bestuur	Geen bestuur, wel directie Directie benoemd door minister, ambtelijke rechtspositie	RVB leden benoemd door minister, overige personeel in dienst van agentschap (=ministerie)	RVB leden benoemd door minister Onder KZBO geen Raad van Toezicht, op vrijwillige basis wel Raad van Advies mogelijk	KZBO bevat geen voorschriften; bestuursvorm wordt vastgelegd in statuten	Aandeelhouder benoemt leden van Raad van Commissarissen. RVC benoemt en controleert RVB (directie). Onder nieuwe SD-beleid heeft minister meer invloed op benoeming van RVB leden
Rol Voorzitter	n.v.t.	Voorzitter RVB heeft dagelijkse leiding	Voorzitter RVB heeft dagelijkse leiding	Afhankelijk van gekozen bestuursmodel	Voorzitter RVC controleert voorzitter RVB (=dagelijkse leiding)
Betrokkenheid primaire stakeholders	Geen wettelijke voorziening voor, op vrijwillige basis kan Raad van Advies of ander inspraak-gremium worden ingesteld	Onder KZBO geen Raad van Toezicht, op vrijwillige basis wel Raad van Advies mogelijk	Onder KZBO geen Raad van Toezicht, op vrijwillige basis wel Raad van Advies mogelijk	Afhankelijk van gekozen bestuursmodel	Aandeelhoudersvergadering en RVC vertegenwoordigen aandeelhouders. Overige stakeholders kunnen op vrijwillige basis worden betrokken bv via klantenpanel
Benoemings- en ontslagprocedures	Minister benoemt en ontslaat directie en personeel	Minister benoemt en ontslaat RVB en personeel	Minister benoemt en ontslaat RVB, RVB benoemt en ontslaat personeel	Afhankelijk van gekozen bestuursmodel	Aandeelhouders benoemen en ontslaan RVC, RVC benoemt en ontslaat RVB (directie), RVB benoemt en ontslaat personeel
Ministeriële verantwoordelijkheid	Volledig	Beperkt	Beperkt	Beperkt	n.v.t. behalve voor rol als aandeelhouder *
TAKENPAKKET					
Grondslag takenpakket (hoofd- en neventaken)	Mandatering o.b.v. wet	Delegatie o.b.v. wet	Delegatie o.b.v. wet	Delegatie o.b.v. wet	n.v.t.
Normen voor uitvoering wettelijke taken	Minister bepaalt normen, agentschap vertaalt dit in operationele activiteiten	Minister bepaalt normen, ZBO vertaalt dit in operationele activiteiten	Minister bepaalt normen, ZBO vertaalt dit in operationele activiteiten	Minister bepaalt normen, ZBO vertaalt dit in operationele activiteiten	Afhankelijk van taak bepaalt minister normen (wet) of de SD zelf. Toezichthouder ziet toe op naleving daarvan door SD
Beleidsregels t.b.v. uitvoering taken	Opgesteld door agentschap zelf	Opgesteld door ZBO zelf	Opgesteld door ZBO zelf	Opgesteld door ZBO zelf	n.v.t.
Toezicht	Door minister en/of door minister aangewezen toezichthouders (bv inspectie)	Door minister en/of door minister aangewezen toezichthouders (bv inspectie)	Door minister en/of door minister aangewezen toezichthouders (bv inspectie)	Door minister en/of door minister aangewezen toezichthouders (bv inspectie)	Door RVC en onafhankelijke toezichthouder
Bezwaren, klachten	Afhankelijk van mandateringsbesluit kan AWB van toepassing zijn Nationale Ombudsman	AWB van toepassing voor klachten Nationale Ombudsman	AWB van toepassing voor klachten Nationale Ombudsman	AWB van toepassing voor klachten Nationale Ombudsman	Eigen klachtenregeling, eventueel geschillencommissie per branche of onafhankelijke toezichthouder, uiteindelijk altijd de rechter

	Agentschap	Bestuurlijk ZBO	Publiekrechtelijk ZBO	Privaatrechtelijk ZBO	Staatsdeelneming
Tuchtrecht	Minister regelt tuchtrecht via wetgeving	Minister regelt tuchtrecht via wetgeving	Minister regelt tuchtrecht via wetgeving	Minister regelt tuchtrecht via wetgeving	n.v.t.
Marktactiviteiten	Betreft meestal alleen werken voor andere overheden, niet commercieel. Minister moet instemmen. Alleen toegestaan als (1) restcapaciteit wordt benut, (2) geen valse concurrentie, (3) geen kruissubsidiëring. Aparte administratie vereist.	Minister moet instemmen. Alleen toegestaan als (1) restcapaciteit wordt benut, (2) geen valse concurrentie, (3) geen kruissubsidiëring. Aparte organisatie en administratie vereist.	Minister moet instemmen. Alleen toegestaan als (1) restcapaciteit wordt benut, (2) geen valse concurrentie, (3) geen kruissubsidiëring. Aparte organisatie en administratie vereist (kan bv in deelneming)	Minister moet instemmen. Alleen toegestaan als (1) restcapaciteit wordt benut, (2) geen valse concurrentie, (3) geen kruissubsidiëring. Aparte organisatie en administratie vereist (kan bv in deelneming)	(SD opereert in markt)
BEDRIJFSVOERING					
Rechtspositie personeel, CAO, beloningsbeleid	ARAR Balkenendenorm van toepassing	Rechtspositie van RVB kan ARAR of eigen CAO zijn (als uitzondering artikel 22 KZBO is gemaakt). Overige personeel ARAR, in dienst van agentschap en dus ministerie Balkenendenorm van toepassing	Rechtspositie van RVB en personeel kan ARAR of eigen CAO zijn (als uitzondering artikel 22 KZBO is gemaakt) Balkenendenorm van toepassing	Eigen CAO, al dan niet volgend/gelijk aan ARAR, voor alle personeel Voor bestuur kan afwijkende regeling zijn, bv vacatiegelden, afhankelijk van gemaakte keuzen en statuten Afspraken over bonussen, Balkenendenorm, etc. worden apart gemaakt.	Eigen CAO. Voor bestuurders is variabele beloning gemaximeerd tot 20% in nieuw SD beleid. Voor RVC wordt nog een kader over beloningen opgesteld
Afspraken m.b.t. eigen vermogen	Maximaal 5% van jaaromzet	Geen bepalingen in KZBO; onderwerp van afspraken met moederdepartement	Geen bepalingen in KZBO; onderwerp van afspraken met moederdepartement	Geen bepalingen in KZBO; onderwerp van afspraken met moederdepartement	n.v.t.
Tarieven	Goedkeuring en/of vaststelling door minister	Goedkeuring en/of vaststelling door minister	Goedkeuring en/of vaststelling door minister	Goedkeuring en/of vaststelling door minister	Indien tarieven worden gevraagd, kan een externe, onafhankelijke toezichthouder eisen stellen t.a.v. tarieven
Investeringsbeslissingen	Uitsluitend in overleg met moederdepartement en Ministerie van Financiën	Geen bepalingen in KZBO; onderwerp van afspraken met moederdepartement	Geen bepalingen in KZBO; onderwerp van afspraken met moederdepartement	Geen bepalingen in KZBO; onderwerp van afspraken met moederdepartement	Onder nieuw beleid moet voor grote investeringen toestemming van Minister van Financiën worden verkregen
Vennootschapsbelasting	Niet van toepassing	Mogelijk van toepassing indien eigen rechtspersoonlijkheid	Mogelijk van toepassing indien eigen rechtspersoonlijkheid	Mogelijk van toepassing indien eigen rechtspersoonlijkheid	Verplicht
Bevoegdheden van de minister inzake: -Inlichtingenrecht -Vaststellen begroting -Vaststellen jaarrekening -Statutenwijziging -Liquidatie	Vanwege volledige ministeriële verantwoordelijkheid heeft minister al deze bevoegdheden	Indien KZBO wordt toegepast, beschikt minister over deze bevoegdheden. Per ZBO kunnen uitzonderingen worden gemaakt.	Indien KZBO wordt toegepast, beschikt minister over deze bevoegdheden. Per ZBO kunnen uitzonderingen worden gemaakt.	Afhankelijk van de mate waarin (1) KZBO wordt toegepast en (2) afspraken tussen ZBO en moederdepartement over gekozen bestuursstructuur	Deze bevoegdheden berusten bij de aandeelhouder*

6 Mogelijke organisatiemodellen

De voorgaande hoofdstukken zijn ingegaan op de kenmerken van de keuringsinstellingen zoals die nu bestaan en functioneren, en op kenmerken van verschillende organisatiemodellen voor uitvoeringsorganisaties. In dit hoofdstuk brengen we al deze informatie samen door de voor- en nadelen van een aantal verschillende organisatiemodellen voor de keuringsinstellingen te bespreken. We lopen daarvoor de verschillende modellen één voor één na. De verschillende ZBO-modellen worden hierbij samengenomen omdat er veel overlap is tussen de submodellen.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot bedrijfsmatige, juridische, organisatorische en bestuurlijke aspecten voor de bestaande organisaties. We houden ons daarbij aan de feiten, zonder waarde-oordelen of weging van de verschillende aspecten. In het volgende hoofdstuk zullen we ingaan op de vraag of het mede gelet op het politieke debat over ZBO's aannemelijk of nodig is dat er sprake blijft van afzonderlijke keuringsinstellingen, of dat er een gezamenlijk model zou moeten of kunnen komen. Daar gaan we ook nog in op een aantal specifieke wensen of voorwaarden van de keuringsinstellingen en sectororganisaties ten aanzien van mogelijke organisatievormen.

6.1 Agentschapsvorm

De agentschapsvorm staat van de drie modellen het dichtst bij de overheid: een agentschap is onderdeel van de rechtspersoon Staat. Alleen het financieel beheer is afgezonderd van het moederdepartement. Voor overige zaken, zoals personeel en inkoop, wordt aangesloten bij de geldende regels voor de rijksdienst. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat de organisatie ook in Den Haag is gevestigd; er zijn diverse agentschappen die op meerdere locaties in het land actief zijn, zoals Rijkswaterstaat.

Een agentschap wordt geleid door een directeur, die wordt benoemd door de minister. Alhoewel het niet gebruikelijk is, is het wel mogelijk om stakeholders te betrekken bij de taakuitvoering, bijvoorbeeld via een Raad van Advies (zie bijvoorbeeld de Dienst Landelijk Gebied). Zo'n raad heeft echter geen formele status, en is dus bijvoorbeeld ook niet betrokken bij het overleg tussen agentschap en moederdepartement – zoals nu wel geldt voor de besturen van de keuringsinstellingen.

Alles wat een agentschap doet, valt in principe onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar door mandateringsregels kunnen bepaalde aspecten van de taakuitvoering toch in redelijke zelfstandigheid worden uitgevoerd, bijvoorbeeld het afgeven van beschikkingen en het behandelen van klachten (volgens AWB-recht) of tuchtzaken. Ook kunnen er afspraken worden gemaakt over het werken voor derden – al is dat laatste niet heel gebruikelijk voor agentschappen. Agentschappen werken wel vaker voor zogenoemde tweeden, d.w.z. andere overheden.

Toepassing van het agentschapsmodel op de keuringsinstellingen zou tot grote veranderingen leiden. De huidige rechtspersonen (stichtingen) zouden moeten worden opgeheven, inclusief de bijbehorende bestuursstructuren. De directeur(en) zou(den) voortaan rechtstreeks door de minister worden benoemd, en al het personeel zou een ambtelijke rechtspositie krijgen. Voor die overgang zou een sociaal plan voor moeten worden opgesteld. Ook zouden afspraken gemaakt moeten worden over de overdracht van huidige bezittingen zoals gebouwen, kassen en laboratoria, de reserves, enzovoorts. Tot slot zouden de bestaande

deelnemingen moeten worden ontvlochten en/of afgebouwd voordat agentschapsvorming aan de orde kan zijn. De transitiekosten van het agentschapsmodel zijn al met al erg hoog en op voorhand is niet duidelijk wie die kosten draagt.

Voor de taakuitvoering als zodanig zou niet veel veranderen; de wettelijke aanwijzing moet wel worden aangepast en de instellingsprocedure voor een agentschap moet worden doorlopen. Inhoudelijk blijft het werk echter hetzelfde en ook de wettelijke grondslag voor dat werk, zoals de verdragen met derde landen en het EU-beleid, kunnen onverkort van kracht blijven. Bij agentschappen is uitvoering van private taken voor de markt ongebruikelijk. Dat betekent dat zou moeten worden nagedacht over de vraag of het acceptabel is dat private taken nog kunnen worden uitgevoerd of dat deze zouden moeten worden ontvlochten en ondergebracht in andere organisatievormen.

Het voornaamste motief om voor een agentschapsmodel te kiezen, is dat het kan leiden tot meer herkenbaarheid van de keuringsinstellingen als aan de overheid gebonden organisaties. Dat was destijds ook het motief van de overheid om alle inspecteurs voor de fyto-werkzaamheden als onbezoldigd ambtenaar van de NVWA (een agentschap) aan te wijzen. Tegelijkertijd leidt agentschapsvorming tot een verlies van het beeldmerk van de huidige keuringsinstellingen; omdat een agentschap onderdeel is van de rechtspersoon Staat zal het beeldmerk van de rijksdienst leidend worden voor externe communicatie. Externe partijen (landen, bedrijven) worden dan geconfronteerd met een voor hun onbekend beeldmerk. Het is vooraf niet makkelijk om in te schatten wat de gevolgen hiervan voor bijvoorbeeld de export van plantaardige producten zullen zijn, maar alle respondenten in de interviews hebben gewezen op de grote bekendheid en goede reputatie van de huidige beeldmerken (namen, logo's).

Voor de instellingen zelf zou omzetting naar een agentschap leiden tot een verlies van autonomie op tal van onderdelen: financieel, personeel, en management. Zo worden bijvoorbeeld reservevorming en investeringsbeslissingen beperkt, gaat het ARAR gelden voor alle personeel, wordt de inkoop gecentraliseerd en zijn er geen deelnemingen meer. De directie moet goedkeuring hebben van de minister (i.c. het ministerie) voor nagenoeg alle beslissingen (denk bijvoorbeeld ook aan de inhuur van personeel tijdens piekperioden).

Eerder hebben we al laten zien dat de uitvoeringskosten bij de huidige ZBO's lager zijn dan bij agentschappen zoals de NVWA; omzetting van de keuringsinstellingen naar een agentschap zou dus ook kunnen leiden tot hogere tarieven, al is dat niet op voorhand met zekerheid te zeggen. Bij de standaard inrichting van agentschappen zullen tarieven naar verwachting vaker gaan fluctueren doordat er lagere reserves zijn om op terug te vallen bij tegenslagen (reserves zijn gemaximeerd op 5% van de jaarlijkse omzet). Maatwerk is wel denkbaar maar vereist ook instemming van de minister van Financiën.

Tabel 11: Beoordeling toepassing agentschapsvorm op keuringsinstellingen

Voordelen	Nadelen
Geen discussie over positionering als onderdeel van publieke domein meer.	Hoge transitiekosten en onduidelijkheid over wie dat betaalt. Verlies van binding met en draagvlak in de sector Minder autonomie voor de organisaties op gebied van financieel management, personeelsbeleid en bedrijfsvoering in het algemeen Waarschijnlijk hogere en/of wisselende tarieven Verlies van huidige herkenbaarheid keuringsinstellingen in de markt Geen mogelijkheid van samenhangende uitvoering taken in het publieke domein en taken die als privaat worden gekwalificeerd Wellicht afstoten private taken

Als we de voor- en nadelen van toepassing van het agentschapsmodel vanuit het perspectief van keuringsinstellingen op een rijtje zetten, laat Tabel 11 zien dat er meer nadelen dan voordelen bij een agentschapsmodel zijn te onderscheiden.

Overigens worden nieuwe agentschappen alleen opgericht als er sprake is van een omzet van 50 miljoen euro of meer. Toepassing van de agentschapsvorm op individuele keuringsinstellingen lijkt daarom niet aannemelijk; dat zal alleen kunnen als er sprake is van een volledige fusie tussen de instellingen.

Naast voor- en nadelen voor de keuringsinstellingen zelf, kan ook nog gewezen worden op de gevolgen voor de minister en het ministerie indien de keuringstellingen één of meerdere agentschappen zouden worden. Vanwege de volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor agentschappen zal de sturingsrelatie versterkt moeten worden en neemt de hoeveelheid overleg toe. Immers, alleen zaken waarvoor een expliciete mandateringsregeling wordt opgesteld, hoeven niet te worden overlegd met het departement. Dit geldt ook voor bedrijfsvoeringsaspecten. Verder dient het personeelsbeleid te worden geïntegreerd met dat van het departement. Dit vereist meer inzet en middelen vanuit het ministerie, met name de staffuncties. Juist op het punt van de versterking van de sturingsrelatie stelt de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat de NVWA zich door de opstelling van ministeries onvoldoende als onafhankelijke autoriteit kan positioneren (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2014, p. 86).

6.2 ZBO

Er zijn verschillende varianten van het ZBO-model genoemd in het voorgaande hoofdstuk. In het 'bestuurlijk ZBO' is sprake van een ZBO-status voor alleen de Raad van Bestuur of directie. Alle overig personeel is in de regel in dienst van een agentschap of een ambtelijke dienst. Dit soort ZBO's hebben meestal geen eigen rechtspersoonlijkheid. In het 'publieke ZBO' is meestal wel sprake van eigen rechtspersoonlijkheid, op basis van publiekrecht. Vaak wordt gekozen voor een sui generis constructie hetgeen inhoudt dat per organisatie specifieke bepalingen ten aanzien van de inrichting, besturing en verantwoording kunnen worden opgesteld. Daarbij wordt de Kaderwet wel als norm gebruikt; alleen bij uitzondering wordt daarvan afgeweken. Voor ZBO's op privaatrechtelijke grondslag ('private ZBO's') zijn minder voorschriften opgenomen in de Kaderwet, en kunnen dus meer individuele afspraken worden gemaakt. Op dit moment is het rijksbeleid gericht op het verminderen van het aantal privaatrechtelijke ZBO's; de voorkeur gaat uit naar publiekrechtelijke ZBO's. In het geval van de keuringsinstellingen wordt door het

ministerie van Economische Zaken nog een extra argument genoemd ten faveure van een publiekrechtelijke status: het EU-beleid zou hier sterk op aansturen.

De keuringsinstellingen zijn momenteel private ZBO's. In hoofdstuk 3 hebben we reeds laten zien dat de Kaderwet wordt toegepast, en soms zelfs meer dan dat. De omzetting naar bestuurlijk of publiekrechtelijk ZBO zou dus maar leiden tot een beperkt aantal veranderingen, ondanks dat de invloed van de Kaderwet groter wordt.

Als de keuringstellingen bestuurlijke ZBO's zouden worden, betekent dat dat de Raad van Bestuur (eerder vergelijkbaar met een directie dan met een stichtingsbestuur, zie ook hoofdstuk 3) wordt aangewezen als ZBO.⁶⁴ Om een bestuurlijk ZBO te managen wordt een bestuursreglement opgesteld, waarin de raad van bestuur taken en bevoegdheden kan mandateren aan een directeur. Voor de rest van de organisatie (administratief, uitvoerend of ondersteunend personeel) kennen bestuurlijke ZBO's een andere juridische vorm. Veelal is de uitvoering belegd bij een ambtelijke dienst binnen een ministerie, maar steeds vaker is er sprake van een combinatie met een agentschapsvorm voor het personeel en materieel, zoals bij de Huurcommissie. Voor zover ons bekend is de combinatie bestuurlijk ZBO met private uitvoeringsorganisaties zoals stichtingen een vorm die alleen voorkomt bij het Participatiefonds en het Vervangingsfonds.⁶⁵ Bij het Participatiefonds en het Vervangingsfonds is daarbij sprake van uitbesteding van taken in de context van verstatelijking. Bij de andere vormen van bestuurlijke ZBO's sprake is van verzelfstandiging uit de ambtelijke organisatie met veelal als motief de onafhankelijke oordeelsvorming. Omzetting van de keuringsinstellingen naar een bestuurlijk ZBO met behoud van de stichtingen voor bijvoorbeeld het personeel lijkt derhalve een weinig realistische optie maar zou wel betekenen dat alleen aan de top van de organisatie een verandering moet plaatsvinden, terwijl de rest van de organisatie op min of meer dezelfde voet kan blijven bestaan.

Het belangrijkste verschil tussen een bestuurlijk ZBO en een agentschap schuilt in de onafhankelijke(re) status vergeleken met de agentschapsvorm. Omdat het bestuurlijk ZBO onderdeel is van de rechtspersoon Staat, kan de onafhankelijke status voor externe partijen ook langs dat argument worden benadrukt. Bij een bestuurlijk ZBO zijn er bovendien iets meer mogelijkheden om stakeholders te betrekken bij de organisatie dan bij een puur agentschap, al is door de wijze waarop het kabinet invulling geeft aan de kaderwet instelling van een raad van toezicht niet waarschijnlijk. Maar de raad van bestuur kan wel een raad van advies instellen, waarin stakeholders zijn vertegenwoordigd. Ten opzichte van de huidige situatie waarin stakeholders als bestuurders bij de keuringsinstellingen betrokken zijn, betekent een bestuurlijk ZBO constructie dat stakeholders meer op afstand komen te staan.

Omdat er geen sprake is van rechtspersoonlijkheid zijn de mogelijkheden op het gebied van bedrijfsvoering, financieel beleid en neventaken echter beperkter dan bij de andere ZBO-vormen. In combinatie met een agentschapsstatus voor het personeel zouden ook hier de nadelen van (1) hoge transitiekosten, (2) minder autonomie t.a.v. de bedrijfsvoering en (3)

⁶⁴ Er zijn een aantal bestuurlijke ZBO's zoals de Commissie Bescherming Persoonsgegevens, de Kiesraad, het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen, en het Bureau Beheer Landbouwgronden.

⁶⁵ Participatiefonds en Vervangingsfonds zijn ZBO's in het domein van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

mogelijk fluctuerende tarieven gelden. De laatste twee nadelen gelden echter ook indien voor een combinatie met andere of privaatrechtelijke organisatievormen wordt gekozen; doordat een bestuurlijk ZBO onderdeel is van de rechtspersoon Staat zijn de mogelijkheden op financieel en bedrijfsmatig gebied beperkt. Waarschijnlijk zouden de keuringsinstellingen dan de regels van de rijksdienst moeten volgen bijvoorbeeld voor inkoop en financiële beslissingen. De combinatie met privaatrechtelijke vormen voor het personeel zou – gezien de opmerkingen van het ministerie van Economische Zaken hierover - bovendien opnieuw vragen kunnen oproepen bij de buitenwacht over de onafhankelijkheid van keuringen; de aanstelling van het personeel als onbezoldigd ambtenaar van de NVWA blijft dus waarschijnlijk nodig.

Tabel 12 vat de voor- en nadelen van de bestuurlijke ZBO-vorm vanuit het perspectief van de keuringsinstellingen samen. (Voor het ministerie geldt overigens wederom de noodzaak tot meer aandacht en inzet voor de uitvoeringsorganisatie in deze variant.)

Tabel 12: Beoordeling toepassing bestuurlijk ZBO vorm voor keuringsinstellingen

Voordelen	Nadelen
Perceptie door buitenstaanders is dichterbij de overheid, dus meer onafhankelijk (in publiekrechtelijke variant) Stakeholders via raad van advies betrekken bij de organisatie Bij combinatie met privaatrechtelijke vorm voor rest van de organisatie: alleen wijziging topstructuur, al het overige blijft in stand	Hoge transitiekosten indien combinatie met agentschapsstatus voor rest van de organisatie Minder autonomie bedrijfsvoering, personeel en financieel beleid Waarschijnlijk hogere en/of wisselende tarieven Stakeholders minder betrokken Bij privaatrechtelijke vorm voor rest van de organisatie: onafhankelijkheid kan onderwerp van discussie zijn.

Publiekrechtelijke ZBO's hebben eigen rechtspersoonlijkheid en hebben daarmee in principe dezelfde mogelijkheden en bevoegdheden als privaatrechtelijke ZBO's op het gebied van bestuur/governance, taakuitvoering en bedrijfsvoering. De kaderwet bevat echter veel meer voorschriften voor publiekrechtelijke ZBO's dan voor privaatrechtelijke ZBO's, bijvoorbeeld: de raad van bestuur (directie) worden benoemd en ontslagen door de minister en het personeel heeft bij voorkeur een publiekrechtelijke rechtspositie (gelijk aan ARAR). Ook worden er vaker strengere normen ten aanzien van de bedrijfsvoering afgesproken, bijvoorbeeld over de hoogte van reserves, vaststelling van de begroting en tarieven, het nemen van investeringsbeslissingen, inkoop, etcetera.

Op al deze aspecten zou er dus veel kunnen veranderen voor de keuringsinstellingen als ze publiekrechtelijke ZBO's zouden worden. Overigens kunnen er in het te doorlopen wetgevingstraject altijd uitzonderingen worden gemaakt voor de toepassing van de kaderwet, bijvoorbeeld over het behoud van een eigen CAO in plaats van toepassing van het ambtenarenrecht (artikel 15) en de normering van reserves en vermogen, maar daar moet de minister van BZK (en/of Wonen en Rijksdienst) mee instemmen, evenals de ministerraad en het parlement.

Als de keuringsinstellingen publiekrechtelijke ZBO's zouden worden, moeten de huidige besturingsstructuren worden opgeheven. De stichtingsbesturen zullen naar verwachting niet omgezet kunnen worden in een raad van toezicht, hoogstens een raad van advies. De kaderwet verbiedt weliswaar niet dat ZBO's een raad van toezicht hebben, maar kent de meeste toezichtsbevoegdheden alleen aan de minister toe. Daar zouden dus uitzonderingen voor moeten worden gemaakt, maar dat is niet erg aannemelijk onder het vigerend beleid. Inbreng van stakeholders kan echter ook geregeld worden via een raad van advies, al heeft die geen

formele status en is deze niet betrokken bij de relatie tussen het ZBO en het moederdepartement (d.w.z. dat voorzitters van raden van advies niet betrokken zijn overleg met het ministerie, zoals nu wel gebruikelijk is voor de voorzitters van de besturen van de keuringsinstellingen).

Voor zo'n overgang zouden veel afspraken gemaakt moeten worden over financiële aspecten zoals de eigen reserves die zijn opgebouwd uit tarieven die zijn betaald door de sector; de sectororganisaties verliezen zeggenschap over deze middelen als de keuringsinstellingen publieke ZBO's worden.⁶⁶ Afhankelijk van afspraken over de vermogenspositie zouden de tarieven niet per se veranderen; de meeste publiekrechtelijke ZBO's maken afspraken met het moederdepartement over een reserve en tariefontwikkeling die passen bij de bedrijfsvoering en taak. Ook over het voortbestaan van de deelnemingen moeten afspraken worden gemaakt, maar er is geen juridisch beletsel dat deze voortbestaan binnen een publiekrechtelijke ZBO-constructie. Zo is TNO een publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid waar verschillende deelnemingen aan zijn verbonden. Sommige van die deelnemingen hebben zelf ook weer een (deeltijd-) ZBO status.

De taakuitvoering, behoudens de private taken, kan in principe ongewijzigd voortbestaan; de taken berusten immers op wetgeving (wet, ministeriële regeling, AmvB). Voor taken die buiten de wetgeving vallen kan de minister toestemming verlenen om ook die taken uit te voeren. De specifieke wet waarin het publiekrechtelijk ZBO wordt opgericht moet daar dan wel in voorzien en vereist op grond van de Kaderwet ook instemming van de minister van BZK/Wonen en Rijksdienst.

In de praktijk komt de combinatie van private taken in een publiekrechtelijk ZBO die geen deelnemingen heeft overigens weinig voor (zie bijvoorbeeld het rapport van de Algemene Rekenkamer [2012c] over Kadaster en RDW). Mogelijk wordt dit anders wanneer EU-richtlijnen zouden dwingen tot een strikte juridische scheiding tussen publieke en private taken (vergelijk hoofdstuk 2). Organisatorisch is het denkbaar om ook binnen een publiekrechtelijk ZBO herkenbare entiteiten te handhaven. Zo heeft de Autoriteit Consument en Markt een aantal afzonderlijke toezichtsdomeinen gedefinieerd waarover afzonderlijk wordt gecommuniceerd. Dit model zou, rekening houdend met de kanttekeningen in hoofdstuk 7 over samenwerking, ook voor de keuringsinstellingen van toepassing kunnen zijn.

Tabel 13 vat de voor- en nadelen van omzetting van de keuringinstellingen naar publiekrechtelijke ZBO's samen. Voor de minister van EZ geldt dat zo'n omzetting aansluit bij de voorkeur van het kabinet voor publiekrechtelijke ZBO's en – volgens de interpretatie van het ministerie – bij de dominante trend in het EU-beleid en wensen uit andere landen. Verdergaande toepassing van de kaderwet verleent de minister enerzijds meer zeggenschap maar leidt anderzijds ook tot meer sturingsactiviteiten.

⁶⁶ Het ministerie van EZ heeft op een vergelijkbare manier de reserves van de PBO's verevend bij de opheffing van de PBO's.

Tabel 13: Beoordeling omzetting naar publiekrechtelijk ZBO voor keuringsinstellingen

Voordelen	Nadelen
Perceptie door buitenstaanders is dichterbij de overheid, dus meer onafhankelijk Voldoen aan politieke wensen	Opheffing huidige besturen, vervangen door nieuwe governance structuur Verlies van binding met sector, tenzij raad van advies wordt ingesteld Hoge transitiekosten en verlies van bedrijfsmatige autonomie, tenzij afspraken of uitzonderingen van kaderwet worden gemaakt, bv over CAO, eigen reserve, deelnemingen, etc. Inpassing private taken alleen mogelijk na overleg en afspraken

Het lijkt er al met al op dat omzetting van privaat- naar publiekrechtelijk ZBO weinig voordelen met zich meebrengt voor de keuringsinstellingen. In de praktijk hoeven de verschillen echter niet zo groot te zijn; dat hangt er helemaal van af welke afspraken en/of uitzondering op de kaderwet gemaakt worden. Het enige wezenlijke verschil betreft de wijze waarop de stakeholders betrokken kunnen worden bij de besturing van de ZBO's.

Dat roept de vraag op waarom het kabinet zo'n voorstander is van het omzetten van ZBO's naar publiekrecht (zie ook het rapport van De Leeuw, 2013). Hiervoor zijn ook geen juridische argumenten te geven; dit is een politieke wens. Politici geven aan dat zij verwachten dat publiekrechtelijke ZBO's beter of makkelijker te sturen zijn, omdat ze dichterbij de overheid staan. Het gaat hierbij ons inziens dus vooral om een perceptie, niet om een feit. Bij (nagenoeg) volledig privaat bekostigde ZBO's geldt bovendien dat de betekenis van de financiële sturing door politici marginaal is.

Behoud van de huidige privaatrechtelijke status behoort theoretisch zeker tot de mogelijkheden, maar dan zijn enkele aanpassingen toch wel nodig, met name in de governance structuur van de keuringsinstellingen. In hoofdstuk 3 is al betoogd dat de huidige structuren ingewikkeld en zeer gevarieerd zijn. Een modernisering van de bestuursstructuur, bijvoorbeeld naar een Raad van Bestuur en Raad van Toezicht model, zou waarschijnlijk tot meer duidelijkheid en slagvaardigheid leiden. De betrokkenheid van de sector zou dan tot uiting kunnen komen via vertegenwoordiging in de Raad van Toezicht, maar waarschijnlijk nog beter via bijvoorbeeld het instellen van adviescommissies waarin de deskundigheid en wensen van de sector op een onafhankelijke manier kunnen worden ingebracht in de beleidsvorming en – uitvoering binnen de keuringsinstellingen. Zie bijvoorbeeld het College voor de Zorgverzekeringen dat gebruik maakt van commissies met deskundigen om zijn eigen taakuitvoering te verbeteren en van draagvlak te voorzien. Ook bij TNO wordt gewerkt met onafhankelijke adviescommissies voor inhoudelijk verschillende deelgebieden (TNO, 2014, p. 96)

Op alle andere fronten zou behoud van de privaatrechtelijke status niet tot wijzigingen of transitiekosten hoeven te leiden, afhankelijk uiteraard van afspraken met het moederdepartement over de toepassing van de kaderwet (zie Tabel 14). Het is echter, zoals eerder opgemerkt, politiek niet de gewenste koers zoals alleen al blijkt uit de formuleringen van artikel 3 en 4 van de kaderwet over de voorkeur voor publiekrechtelijke varianten, maar ook uit schriftelijk overleg tussen Eerste Kamer en Kabinet over de opheffing van PBO's (Eerste Kamer, 2014). Dat betekent dat er weerstand mogelijk is, waarbij het ministerie van Economische

Zaken (bron: interview) aangeeft dat die weerstand ook vanuit buitenlandse partijen zoals de EU en/of derde landen kan komen.

Tabel 14: Behoud privaatrechtelijke ZBO status voor keuringsinstellingen

Voordelen	Nadelen
Weinig tot geen transitiekosten, behoud van reserves Binding met sector via nieuwe governance structuur Behoud van autonomie op gebied van personeelsbeleid, financieel beleid en bedrijfsvoering Geen noodzaak tot opheffing deelnemingen	Opheffing huidige besturen, vervangen door nieuwe governance structuur Weerstand vanuit politiek, EU en andere buitenlandse partijen vanwege perceptie van private status rondom de invulling van de toezichtstaak.

6.3 Staatsdeelneming

Een Staatsdeelneming is een vennootschap, waarvan de aandelen (of een deel daarvan) in handen zijn van de overheid. Op rijksniveau vervult de Minister van Financiën meestal de rol van aandeelhouder. Een Staatsdeelneming functioneert in principe als elk ander bedrijf, maar de rol van de overheid als aandeelhouder leidt op een aantal punten wel tot verschillen.

Belangrijkste motief voor de overheid om in een Staatsdeelneming te participeren is dat er een bepaald publiek belang mee gemoeid is. Zo is de overheid aandeelhouder van Holland Casino NV om de naleving van het kansspelbeleid te verbeteren en gokverslaving tegen te gaan. Alhoewel er een publiek belang in het spel is, wordt de taakuitvoering wel aan de markt overgelaten en kan er dus voor een bedrijfsvorm gekozen worden. De overheid voert terughoudend beleid op het gebied van Staatsdeelnemingen; als het publieke belang niet meer speelt of op andere manieren kan worden geborgd, wordt de Staatsdeelneming afgestoten. (Zo staat Holland Casino momenteel te koop.) Het Ministerie van Financiën evalueert jaarlijks de opbrengsten en de noodzaak van continuering van Staatsdeelnemingen.

In oktober 2013 heeft de Minister van Financiën een nieuwe nota Deelnemingenbeleid gepresenteerd waarin op een aantal punten de regels worden aangescherpt. Zo moeten Staatsdeelnemingen toestemming vragen voor grotere investeringsbeslissingen, komt er beloningsbeleid voor bestuurders, en gaat de minister zich actiever bemoeien met benoemingen van commissarissen en bestuurders.

Omzetting van de keuringsinstellingen in een Staatsdeelneming vereist enige juridische handelingen: omzetting van de stichting in een NV, waarvan de overheid de aandelen bezit. Ook hier is sprake van hoge transitiekosten, bijvoorbeeld voor de waardebepaling van activa en passiva. De bezittingen en reserves zullen moeten worden overgedragen. Daarbij is het de vraag of dat 'om niet' zal gebeuren of dat reserves bijvoorbeeld zullen worden teruggegeven aan de sectororganisaties en bedrijven uit wiens bijdragen de reserves zijn ontstaan. Ofwel, er zal onderhandeld moeten worden over de vraag of de overheid ook daadwerkelijk moet betalen voor de aandelen, en zo ja hoeveel. De bestaande deelnemingen kunnen meegenomen worden in de nieuwe structuur, zeker als er bijvoorbeeld voor een holding wordt gekozen. De discussie

over vennootschapsbelasting is dan wel opgelost; Staatsdeelnemingen moeten vennootschapsbelasting betalen, zeker als ze winstgevende activiteiten verrichten.

Staatsdeelnemingen worden bestuurd door een raad van bestuur (management), die worden benoemd en ontslagen door de Raad van Commissarissen.⁶⁷ De leden van de RVC worden benoemd door de aandeelhouders, i.c. de minister van Financiën. Daarbij is het de laatste jaren gebruik dat de gedragscode voor goed bestuur wordt gevolgd en/of de code Tabaksblat. Voor Staatsdeelnemingen betekent dat o.a. dat overheidscommissarissen⁶⁸ slechts bij hoge uitzondering worden benoemd, en dat de leden van de RVC dus onafhankelijk hun taak – toezicht houden op de raad van bestuur – uitoefenen. Het is niet duidelijk of het nieuwe Staatsdeelnemingenbeleid deze praktijk zal voortzetten omdat de minister van Financiën heeft aangekondigd dat hij bij benoemingen van bestuurders voortaan zal letten op een bepaalde mate van ‘politieke sensitiviteit’. Dit kan ook gaan gelden voor leden van de RvC. De RvC zou echter ook een plek kunnen zijn waar stakeholders een vertegenwoordiging in krijgen – echter zonder zelf aandelen te bezitten.

Wat betreft de bedrijfsvoering, het personeelsbeleid en het financiële beheer gelden dezelfde regels als voor private bedrijven. De Staatsdeelneming kan zelf bepalen welke CAO wordt gevolgd, of er deelnemingen worden opgericht, etcetera. Uiteraard moet er wel goedkeuring van een aantal zaken door de RVC worden gegeven, en er gelden de normale wettelijke eisen ten aanzien van bijvoorbeeld de jaarverslaglegging.

In theorie kan een Staatsdeelneming bij wet worden aangewezen om een bepaalde taak uit te voeren. In de praktijk is het echter ongebruikelijk.⁶⁹ Een bedrijf functioneert immers in de markt, dus het toekennen van een monopolie kan strijdig zijn met de mededingingswetgeving. Bij andere Staatsdeelnemingen is dit opgelost door taken in langdurige maar wel eindige concessie te geven, zoals bijvoorbeeld bij de NS (concessie voor reizigersvervoer op het hoofdrailnet).⁷⁰ In zo’n concessie kunnen allerlei bepalingen worden opgenomen die net als bij een mandateringsbesluit bepalen tot hoever bevoegdheden reiken die gepaard gaan met taakuitvoering, wanneer en op welke manier verantwoording moet worden afgelegd, hoe toezicht is geregeld, enzovoorts. De opbrengsten van de taakuitvoering kunnen behouden worden door de Staatsdeelneming of uitgekeerd worden als dividend aan de aandeelhouder, dus de Staat (zie bijvoorbeeld de aardgasbaten).

⁶⁷ Voor een structuur NV is een RVC verplicht. Een vennootschap wordt een structuurvennootschap als er meer dan 100 werknemers zijn, de omzet meer dan 16 miljoen euro bedraagt, en er een ondernemingsraad is ingesteld.

⁶⁸ Overheidscommissarissen in de zin van ambtenaren die de rol van commissaris vervullen.

⁶⁹ De enige uitzondering is De Nederlandsche Bank, maar die is ook deels ZBO.

⁷⁰ Dit kan ook bij private bedrijven, zoals bijvoorbeeld PostNL dat de universele dienstverleningsconcessie heeft voor brievenpost.

Tabel 15 vat de voor- en nadelen van de staatsdeelnemingsvorm voor de keuringsinstellingen samen.

Tabel 15: Beoordeling toepassing Staatsdeelneming voor keuringsinstellingen

Voordelen	Nadelen
Bedrijfsmatige autonomie (personeel, financiën) Deelnemingen kunnen voortbestaan	Lagere betrokkenheid stakeholders (tenzij via Raad van Commissarissen) ten opzichte van private stichtingen. Hoge transitiekosten (overnamekosten) en onduidelijkheid over hoogte van vergoeding. Vennootschapsbelasting Taakuitvoering via concessieverlening?

De rol van aandeelhouder van Staatsdeelnemingen wordt primair vervuld door de minister van Financiën.⁷¹ De minister van het vakdepartement blijft beleidsmaker en inhoudelijk opdrachtgever. Deze splitsing van rollen is bedoeld om belangenverstrengeling of zelfs – tegenstelling te voorkomen, maar leidt in de praktijk ook wel tot spanningen. Voor het moederdepartement van de keuringsinstellingen zou omzetten naar een Staatsdeelneming dus in ieder geval leiden tot meer overleg met het ministerie van Financiën.

6.4 Slotsom

Al met al heeft elke omzetting van de keuringsinstellingen naar een andere organisatievorm zo zijn eigen voor- en nadelen. De weging daarvan is een zaak voor keuringsinstellingen, moederdepartement en andere ministeries (BZK/W&R, Financiën), het parlement en de sector gezamenlijk. De gevolgen die in dit hoofdstuk zijn geschetst geven daarbij aan wat er moet gebeuren indien voor een ander organisatiemodel wordt gekozen dan het huidige model. Daarbij moeten echter ook andere dan bedrijfsmatige, juridische, organisatorische en bestuurlijke overwegingen in ogenschouw worden genomen. In het volgende hoofdstuk geven we daar een aantal aanzetten toe.

⁷¹ Van de 27 genoemde (minFin, 2013) staatsdeelnemingen zijn er 19 waar het rijk een meerderheidsbelang heeft.

7 Aandachtspunten bij een toekomstige besturingsstructuur

In dit hoofdstuk bespreken we een aantal overwegingen die belangrijke parameters zijn bij het ontwerp van een nieuwe organisatievorm voor de keuringsinstellingen. We spreken hier van overwegingen omdat er weinig eenduidigheid is over de effecten van organisatieveranderingen. Allereerst gaan we in op de vraag of de keuringsinstellingen afzonderlijk zouden kunnen of moeten blijven voortbestaan, of dat er één gezamenlijke organisatie zou moeten komen zoals het kabinet wil. Daarna staan we even kort stil bij de uitkomsten van het rapport De Leeuw voor de keuringsinstellingen. Tot slot bespreken we de voorwaarden die de sectororganisaties en keuringsinstellingen zelf hebben opgesteld voor een herpositionering.

7.1 Fuseren of niet?

Sinds enige jaren is er een trend gaande om uitvoeringsorganisaties zoals ZBO's en agentschappen te fuseren.⁷² Achterliggend idee is dat schaalvergroting economische voordelen biedt. De oprichting van shared service centers (SSCs) past ook in deze trend, net als het streven naar grotere gemeenten (100.000+ inwoners).

Er is weinig bekend of die economische voordelen ook daadwerkelijk worden bereikt; er wordt weinig geëvalueerd en gemeten.⁷³ Er zijn een paar studies, die zeer kritisch zijn over de resultaten van dit soort fusies. Zo liet het rapport van de Algemene Rekenkamer over de resultaten van de fusie van drie diensten in de NVWA zien dat: “De beoogde besparingen waren tevoren niet goed onderbouwd en voorzienbare risico's, zoals met ICT, niet goed ingecalculeerd, zo blijkt uit het onderzoek dat de ‘overlap’ van werkzaamheden niet meer dan ten hoogste 13% bedroeg.” (Algemene Rekenkamer, 2013). Ander onderzoek, bijvoorbeeld naar SSCs in het Verenigd Koninkrijk laat zien dat als uitvoeringsorganisaties moeten werken voor meerdere opdrachtgevers of ministeries, vaak problemen ontstaan doordat die opdrachtgevers niet tot gezamenlijke afspraken kunnen komen; zolang elke opdrachtgever zijn eigen eisen blijft stellen, zijn er geen schaalvoordelen te behalen (NAO, 2012). Een vergelijkbaar probleem speelt bij een andere vorm van samenwerking namelijk tussen gemeenten (zogenoemde WGR-verbanden). Al met al geven dit soort resultaten aanleiding tot een matiging van de verwachtingen over efficiëntieverbeteringen door samenvoeging van publieke uitvoeringsorganisaties.

De werkzaamheden van de keuringsinstellingen vertonen overeenkomsten – met uitzondering van de KCB misschien, zie hoofdstuk 3 – en er wordt op een aantal punten ook al samengewerkt, bijvoorbeeld door het delen van laboratoriumfaciliteiten. Anderzijds zijn er ook verschillen, onder meer in de inrichting van de governance, deskundigheid en vaardigheden en ten aanzien van enkele bedrijfsmatige aspecten zoals CAO en het eigen vermogen (zie hoofdstuk

⁷² Deze trend is overigens niet alleen in Nederland gangbaar maar ook in andere landen (zie bijvoorbeeld Verhoest et al., 2012; Flinders & Skelcher, 2012).

⁷³ In het parlementair onderzoek van de Eerste Kamer naar privatisering en verzelfstandiging werd geconstateerd dat alhoewel elk ZBO elke 5 jaar geëvalueerd moet worden – door de minister – dit bij 70% van de bestaande ZBO's niet of nog nooit is gebeurd. Ook hier geldt dat dit niet een typisch Nederlands fenomeen is, zie de meta-analyse van Pollitt en Dan van 520+ studies in 27 landen (2013).

3 voor een overzicht). Bovendien is de naams- en merkbekendheid van de afzonderlijke organisaties groot, ook wereldwijd.

Een fusie van de organisaties zou wellicht op het gebied van ondersteunende functies (kantoor, ict, inkoop) tot schaalvoordelen kunnen leiden. Zeker is dat echter niet, gezien ook de ervaringen bij de NVWA en de spreiding van de locaties van de keuringsinstellingen. Misschien kan het vanuit het perspectief van de gehele productie- en afzetketen de klantgerichtheid vergroten, bijvoorbeeld door koppeling van ict-systemen (ook met het CLIENT export systeem van nVWA). Maar het vereist ook diverse veranderingen die met (hoge) kosten gepaard zullen gaan, zoals de afstemming van de CAOs en het synchroniseren van de governance. Er zouden ook afspraken over de vermogensposities moeten worden gemaakt. Respondenten in de interviews hebben meermaals benadrukt dat met name dat laatste een zeer heikel punt zal zijn.

Voor de minister zou fusie vooral als voordeel hebben dat de coördinatiekosten dalen; in plaats van vier instellingen is er dan nog maar één organisatie en primair aanspreekpunt waarmee wordt overlegd en samengewerkt.

Tabel 16: Voor- en nadelen van fusie van keuringsinstellingen

Voordelen	Nadelen
Verwachte schaalvoordelen	Transitiekosten en aanpassingen van structuur, werkprocessen, CAO, etc.
Eén loket voor de sector	Afspraken nodig over vermogensposities
Daling coördinatiekosten voor minister	Verlies afzonderlijke naam- en beeldmerken
Sluit aan bij politieke wensen	

Een fusie lijkt niet onmogelijk maar zou wel gedragen moeten worden door de gezamenlijke instellingen, al was het alleen maar omdat er goede afspraken over de vermogenspositie moeten worden gemaakt. Dat vereist onderling vertrouwen. Daarnaast zouden de verschillende voor- en nadelen meer kwantitatief onderbouwd moeten worden afgewogen, iets wat buiten de scope van dit onderzoek valt.

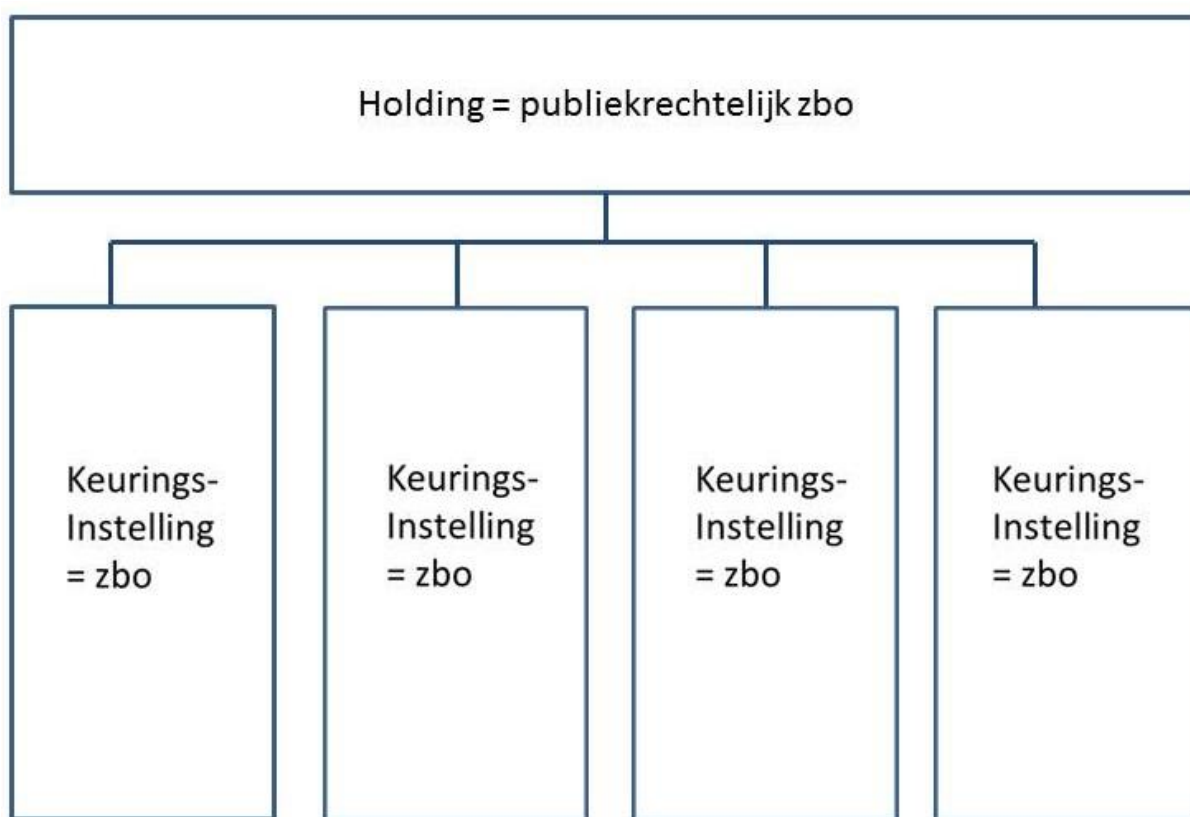
Een alternatief voor een fusie zou een gedeeltelijke fusie kunnen zijn, bijvoorbeeld alleen op het bestuurlijke niveau en wat betreft de ondersteunende afdelingen. Op die manier zou een soort ‘holding maatschappij’ kunnen worden opgericht waarin de besturen en stafdiensten zijn geïntegreerd, terwijl de afzonderlijke keuringsinstellingen als ‘dochterondernemingen’ zelfstandig – en herkenbaar – kunnen voortbestaan.

Het holding-model komt uit het bedrijfsleven. De holding of houdstermaatschappij bezit de aandelen in de werkmaatschappijen (ook wel divisies of dochterondernemingen genoemd). De holding zelf produceert niets, maar treedt op als de gezamenlijke leiding van de groep. Dat dit model ook op zbo's kan worden toegepast, bewijst het voorbeeld van TNO dat als publiekrechtelijk zbo ook optreedt als holding voor o.a. Verispect en NMI, die beiden ook weer aangewezen zijn als zbo.

Toegepast op de keuringsinstellingen voorziet het holding model in een fusie op strategisch (bestuurlijk) niveau. Dat kan zowel door middel van een personele unie, als door het aanwijzen van een zelfstandige raad van bestuur (=directie). De holding kan worden aangewezen als publiekrechtelijk zbo, dat optreedt als de gezamenlijke leiding voor vier keuringsinstellingen die elk ook weer als zbo zijn aangewezen. Omdat zbo's met rechtspersoonlijkheid deelnemingen

mogen oprichten en beheren, zouden de keuringsinstellingen zelfs kunnen voortbestaan als privaatrechtelijke zbo's (stichtingen) – iets wat de transitiekosten zeker zou beperken.

Dit vereist wel een aanpassing van de huidige aanwijzingswet of een nieuwe instellingswet. Ook moeten er maatwerk-afspraken worden gemaakt over de verdeling van bevoegdheden tussen de holding en de uitvoerende keuringsinstellingen, de overdracht of behoud van vermogensposities en de toepassing van bepalingen uit de kaderwet (met name over de CAO). Bij de verdeling van bevoegdheden moet bijvoorbeeld worden besloten welke mate van autonomie de keuringsinstellingen hebben op personeel en financieel gebied. In de private sector is het gebruikelijk dat divisies zeer autonoom zijn, maar bij de keuringsinstellingen zou bijvoorbeeld ook gewerkt kunnen worden met een groeimodel waarbij interne governance, personeelsbeleid en financiële positie gedurende een aantal jaren steeds verder geharmoniseerd worden – en daarna wellicht op het niveau van de holding worden bepaald en uitgevoerd (geleidelijke centralisatie). De afspraken over de verdeling van bevoegdheden worden in een bestuurlijk reglement vastgelegd.



Figuur 6: Topstructuur van een holding model

7.2 Voorstel van De Leeuw

Het advies in het rapport De Leeuw is gebaseerd op een beslisboom. Hierin wordt een aantal vragen gesteld en beantwoord. De uitkomsten daarvan leiden tot een voorstel voor de meest geschikte organisatievorm. Voor de keuringsinstellingen leidt dit tot de volgende redenering:

- De keuringsinstellingen verrichten een publieke taak;

- Deze taak vereist openbaar gezag, d.w.z. dat de instellingen wettelijk bevoegd zijn om eenzijdige rechtshandelingen te plegen (bv een certificaat afgeven);
- Het instellingsmotief voor de instellingen is ‘onafhankelijke oordeelsvorming’, en dat is een belangrijk motief om een ZBO-status aan te houden;
- De instellingen verrichten bovendien een taak waaraan EU-wetgeving of internationale afspraken ten grondslag liggen. Ingevolge deze afspraken moet er sprake zijn van een onafhankelijke status, d.w.z. dat de taak niet zomaar aan de markt overgelaten mag worden. Een overheidsinstantie of semi-publieke organisatie moet worden belast met de uitvoering;
- Deze taken zijn de hoofdtaak van de instellingen, er is dus geen sprake van een deeltijd-zbo (en dus niet van markt); en
- Gezien de tariefheffing is er noodzaak voor eigen rechtspersoonlijkheid.

Op basis van deze redenering stelt het rapport De Leeuw voor dat de keuringsinstellingen bij voorkeur één publiekrechtelijk ZBO vormen, met rechtspersoonlijkheid (om tarieven te kunnen heffen). Er wordt gesproken van de mogelijkheid dat er een ‘college’ komt met meerdere ‘kamers’ voor de vier huidige instellingen. Daarbij noemt het rapport de mogelijkheid om de ondersteunende diensten onder te brengen in een agentschap (vergelijk de bestuurlijke ZBO constructie uit hoofdstuk 4 en 5). Ook zou de bestuurlijke integratie (in het ‘college’) gefaseerd kunnen verlopen. In elk geval is het waarschijnlijk nodig, aldus De Leeuw, om een uitzondering te maken voor de rechtspositieregelingen, dat wil zeggen dat een eigen CAO behouden kan worden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de bestaande CAO’s substantieel verschillen. Dat leidt tot druk om tot één CAO te komen met ook daarbij behorende transitiekosten. Over de vermogensposities van de afzonderlijke instellingen wordt niets vermeld in het rapport.

Grootste voordeel van deze constructie, aldus het advies, is dat de herkenbaarheid voor buitenlandse partijen als onafhankelijk (van de sector) orgaan, met enige band met de overheid duidelijk is en niet betwist kan worden. Ook wordt volgens het advies voldaan aan de EU-vereisten ten aanzien van de uitvoering van regelingen op het gebied van kwaliteit en fytosanitaire vereisten.

Het kabinet heeft het advies van De Leeuw om tot één ‘plantaardige’ dienst te komen, volgens het ministerie van Economische Zaken inmiddels overgenomen (bron: interview EZ).⁷⁴ In een brief (minEZ, geen datum) aan alle betrokken instellingen heeft het ministerie laten weten te streven naar één dienst voor keuring van plantaardig materiaal en één voor dierlijk materiaal te streven. Dit betekent overigens dat Skal, de keuringsinstelling voor biologische productie, opgesplitst zou moeten worden. Op deze kwestie gaan we – in opdracht van Skal – in een addendum bij dit rapport nader in.

⁷⁴ In het gesprek met de directeur generaal Hoogeveen (EZ) werd aangegeven dat in die gezamenlijke dienst in elk geval alle publieke taken zouden moeten worden ondergebracht. Overige taken zouden ook op een andere manier kunnen worden uitgevoerd, bijvoorbeeld privaatrechtelijk. In datzelfde gesprek werd ook gesteld dat bij samenvoeging bestaande vermogens ‘verevend’ zouden moeten worden, dus teruggegeven aan de betreffende sectorpartijen (net als bij de opheffing van PBO’s is gebeurd).

Het advies van De Leeuw komt op een aantal punten overeen met het door ons gesuggereerde 'holding' model, maar het gaat voorbij aan een aantal zaken die wel aandacht verdienen: de herkenbaarheid van het beeldmerk van de afzonderlijke instellingen, de kwestie rond de vermogensposities, het hanteren van hogere normen voor kwaliteit en gezondheid van plantaardige producten, en de betrokkenheid van stakeholders (sector). In de navolgende paragraaf staan we stil bij deze parameters en schetsen mogelijkheden om hiermee om te gaan bij het ontwerpen van een nieuwe organisatievorm.

7.3 Parameters voor ontwerp

In de opdracht zoals die aan ons is verstrekt, is een aantal randvoorwaarden benoemd waar volgens de sectororganisaties en keuringsinstellingen rekening mee moet worden gehouden. Het gaat om:

1. Door de **overheid** gestelde randvoorwaarden:
 - a. aan ZBO's, als bedoeld in de kaderwet ZBO's. Daarbij specifieke aandacht voor een afdoende mandatering van uitvoerende organisaties en functionarissen voor hun toezichthoudende taak.
 - b. Aan hedendaagse eisen van governance, zodanig dat ook in het buitenland (EU en derde landen) overheden en sectoren daar volledig vertrouwen in hebben.
 - c. Voldoen aan eisen/voorwaarden in EU regelgeving
2. Door **sectoren** gestelde randvoorwaarden:
 - a. Serviceniveau: minstens het huidige niveau;
 - b. Tarieven: geen verhoging ten gevolge van een nieuw besturingsmodel;
 - c. Deskundigheid: minstens het huidige niveau;
 - d. Eigen loket en eigen gezicht per sector blijven bestaan;
 - e. Een mede bepalende rol van de sector bij vaststelling van de voor die sector betreffende begroting, tarieven en serviceniveaus;
 - f. Relevante R&D activiteiten ter verbetering van gehele stelsel moeten bij de diensten mogelijk blijven;
 - g. Aanvullende systemen en normen bovenop de wettelijke (NL, EU en derde landen) keuringsvereisten moeten mogelijk blijven;
 - h. Het (internationale) vertrouwen van overheden en sectoren (producenten en afnemers) in bestaande programma's en labels mag niet verloren gaan;
 - i. Behoud van huidig werkterrein van de keuringsinstellingen (fytocontroles, kwaliteitsaangelegenheden en, additionele programma's die een sectorbelang dienen);
 - j. Welk model ook bestudeerd wordt, iedere sector houdt zeggenschap over door haar opgebrachte financiële middelen.

In Tabel 17 hieronder vatten we samen of en hoe er aan deze randvoorwaarden kan worden voldaan in de verschillende organisatiemodellen die steeds centraal hebben gestaan in dit rapport. In het betoog hieronder verwijzen vetgedrukte begrippen naar bovenstaande randvoorwaarden.

Er zijn verschillende redenen die pleiten voor een organisatievorm die wel met de overheid is verbonden maar daar geen onderdeel van uit maakt. Dat betekent dat een ZBO of Staatsdeelneming vorm wel geschikt zijn, maar een Agentschap niet. Naast de **EU-vereisten**, kunnen we hier wijzen op een aantal andere voorwaarden die niet vervuld kunnen worden door

een Agentschap, zoals stabiele en lage tarieven (vgl. hoofdstuk 3 en 5). Er zijn ook andere redenen die pleiten tegen een Agentschapsvorm, zoals de te verwachten hoge transitiekosten en de financiële claims vanuit de sector over de vermogens van de instellingen. Het belangrijkste motief dat pleitte voor een Agentschap was de internationale herkenbaarheid maar dat is met de aanwijzing van inspecteurs als onbezoldigd ambtenaar van de nVWA reeds geregeld (vgl. hoofdstuk 6).

De mogelijkheid om een ZBO met een Agentschapsvorm te combineren, zoals in het bestuurlijke ZBO en in de suggestie van De Leeuw over ondersteunende diensten (zie paragraaf 7.2), is niet echt aantrekkelijk vanwege de hoge transitiekosten en mogelijke financiële claims. Het leidt bovendien tot een nodeloos ingewikkelde constructie, waarvan de voordelen zeer te betwijfelen zijn (zie hierboven over het gebrek aan resultaten bij SSC-vorming). Voor het ministerie leidt het in elk geval niet tot een beperking van de coördinatiekosten.

Bij de keuze voor een ZBO zijn er twee vormen van rechtspersoonlijkheid: publiekrechtelijk of privaatrechtelijk. Rechtspersoonlijkheid vergemakkelijkt bovendien kwesties: het eventueel aanhouden van een eigen CAO (geen noodzaak voor sociaal plan), en het continueren van deelnemingen voor private activiteiten. Over beide kwesties moeten echter wel duidelijke afspraken zijn/worden gemaakt met het moederdepartement. Zo is voor het behoud van de CAO een uitzondering op de kaderwet nodig.

Het kabinet heeft een sterke voorkeur voor publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Dan zijn er (nog) meer artikelen uit de **kaderwet** van toepassing, en er is de verwachting (en wens) dat de overheid meer controlemogelijkheden heeft. Gezien de feitelijke bevoegdheden die de minister nu al heeft bij de keuringsinstellingen, zal omvorming van een privaatrechtelijk model naar een publiekrechtelijk sui generis model in materiële zin weinig toevoegen. Een tweede belangrijk voordeel zou volgens het ministerie van Economische Zaken de internationale herkenbaarheid van de onafhankelijke status (t.o.v. de markt) zijn.⁷⁵ De sectoren wijzen er op dat door de afspraken met public officers als toezichthouders de onafhankelijkheid ook in internationaal verband is geborgd. Daarnaast wijzen zij op de naams- en merkbekendheid van de huidige instellingen, ook op de internationale markt.

Omzetting naar publiekrecht vereist echter wel dat er afspraken kunnen worden gemaakt over de **vermogensposities** (reserves en **activa**). Vanuit de sector is expliciet gesteld dat men niet bereid is om zeggenschap hierover op te geven. Dat maakt de kans op succesvolle omzetting kleiner – tenzij het ministerie en de sector hier goede afspraken over kunnen maken (wat de inzet van het ministerie is, blijktens het interview dat wij hierover hadden). Overigens, in hoofdstuk 5 en 6 hebben we laten zien dat omzetting naar publiekrecht niet per se nodig is om toch goede en zelfs vergaande afspraken te kunnen maken over sturing, beleidsafstemming, omgang met incidenten, betrokkenheid bij beleid, verantwoording en informatie, etcetera. Het uitgebreide sturingsprotocol dat nu bestaat, verandert immers niet door omzetting naar publiekrecht.

⁷⁵ In de Nederlandse context worden privaatrechtelijke ZBOs wel erkend als onafhankelijk (zie ook accreditatie door de Raad van Accreditatie), maar in internationaal verband is deze juridische constructie vaak moeilijk uit te leggen. Daar wordt volgens het ministerie van Economische Zaken (bron: interview) privaatrechtelijk vaak gelijk gesteld aan privaat.

Wat ongeacht het type rechtspersoonlijkheid zou moeten veranderen is de **governance**-structuur. Die is op een aantal punten en bij verschillende instellingen niet geheel up to date en in lijn met huidig beleid en/of moderne inzichten over besturen (zie hoofdstuk 3 voor details). In een herziening daarvan zou ook de **betrokkenheid van stakeholders** moeten worden meegenomen. Leidende vraag daarbij is hoe stakeholders betrokken kunnen blijven terwijl er ook recht wordt gedaan de principes uit de kaderwet in geval van een publiekrechtelijk ZBO. Een raad van toezicht is in theorie mogelijk, maar wordt door het kabinet (i.c. BZK/W&R) niet wenselijk geacht. Een voorstel om toch een raad van toezicht in te stellen moet dus zeer goed onderbouwd worden (zie het voorbeeld van het COA waar de Raad van State doorslaggevende argumenten noemde voor de uitzondering op de kaderwet). Toepassing van de kaderwet betekent ook dat de raad van bestuur (of directie) voortaan rechtstreeks door de minister wordt benoemd. Ook op andere punten nemen de bevoegdheden van de minister toe – tenzij er uitzonderingen op de kaderwet worden gemaakt.

Behoud van de ZBO-status betekent dat er in de taakuitvoering, en de kwaliteit daarvan, in principe weinig verandert. Het type rechtspersoonlijkheid is daarvoor niet doorslaggevend.

Samengevat heeft omzetting naar een publiekrechtelijk ZBO twee voordelen (grotere internationale erkenning en in overeenstemming met EU bepalingen – naar de opvattingen van het ministerie van Economische Zaken⁷⁶ – en het is in lijn met de wens van het kabinet) en drie nadelen (overdracht vermogens/bezittingen niet gewenst door sector, betrokkenheid stakeholders moeilijker te realiseren, en hogere coördinatiekosten voor minister). Andere randvoorwaarden die zijn hierboven zijn genoemd, spelen geen doorslaggevende rol: de eigen CAO kan behouden blijven indien een uitzondering wordt gemaakt van de kaderwet, de kwaliteit en grondslag van de taakuitvoering blijven hetzelfde, evenals de tariefstelling.

Het is belangrijk om dit laatste punt te benadrukken: de kwaliteit van de huidige dienstverlening (**service, deskundigheid**) is niet afhankelijk van de gekozen organisatievorm. Dat is immers veel meer afhankelijk van de kwaliteit van het personeel, het al dan niet bestaan van aansturing door de markt via bekostiging en de relatie met de sector. Ook bij behoud van de ZBO-vorm zal in de betrokkenheid van de sector wel formeel een en ander veranderen door een andere governance structuur, maar dat hoeft in de dagelijkse praktijk niet tot minder contact te leiden. De **tarieven** zouden wel meer kunnen gaan fluctueren, zeker bij omzetting naar een agentschapsvorm terwijl het bij een publiek ZBO afhankelijk is van de afspraken die gemaakt worden over reserveposities met het moederdepartement. Het behoud van keuringen volgens **hogere normen** dan de huidige EU-normen (zie type 2 taken in hoofdstuk 2) is tot slot vooral afhankelijk van de uitkomsten van de onderhandelingen over “Better Regulation” in Brussel. Zolang normen worden vastgelegd en door EZ bekrachtigd, lijkt er geen reden om aan te nemen dat dergelijke keuringen niet meer zouden mogen worden uitgevoerd; het gaat dan immers om wettelijke of publieke taken, en niet om private taken. Op zich heeft de organisatievorm van de keuringsinstellingen hier dan ook weinig mee van doen; agentschappen en ZBOs kunnen beide keuringen volgens hogere normen uitvoeren. Alleen het onderbrengen van **neventaken** (type 3) of private activiteiten (type 4) is bij ZBOs makkelijker te regelen dan bij agentschappen. Als R&D

⁷⁶ Bron: interview EZ

bijvoorbeeld als neventaak wordt gezien en niet als (kern) publieke taak, kan die taak alleen in een ZBO-vorm bij de instellingen worden behouden.

Tabel 17: Aansluiting tussen sectorvereisten en organisatievormen

	Agentschap	Publiek ZBO	Privaat ZBO	Staatsdeelneming
Kaderwet ZBOs	n.v.t.	Volledig van toepassing	Van toepassing in overleg met EZ	n.v.t.
Governance	Directeur direct benoemd, geen RVT, evt. wel RVA	Structuur in overleg met EZ, bij voorkeur geen RVT (wens BZK), evt. wel RVA	Structuur zelf bepalen en/of in overleg met EZ, RVT mogelijk of andere modellen	Raad van Commissarissen benoemt directie
EU regelgeving	Sluit goed aan	Sluit goed aan	Politiek twijfelt over onafhankelijkheid	Sluit niet aan
Serviceniveau	Serviceniveau is eerder afhankelijk van personeel, bekostiging en marktdruk of de relatie met de sector dan van de organisatievorm			
Tarieven	Meer wisselingen	Continuïteit (wel afspraken met EZ)	Continuïteit	Continuïteit
Deskundigheid	R&D misschien elders onderbrengen?	Geen aanwijzingen dat benodigd personeel of relatie met sector niet kan worden georganiseerd.		
Eigen gezicht	Onderdeel van rijksdienst	Herkenbaar (wel afspraken met EZ)	Herkenbaar	Herkenbaar
Sector invloed	Via deelname in RVA (informeel)	Via deelname in RVA of via adviescommissies	Via deelname in RVA of via adviescommissies	Via deelname in RVC, of via adviescommissies
R&D behoud	R&D misschien elders onderbrengen?	Geen juridische belemmeringen om R&D taken in onder te brengen		
Hogere normen	Alleen als wettelijk vastgelegd	Als wettelijk vastgelegd, of via deelnemingen	Als wettelijk vastgelegd, of via deelnemingen	Altijd mogelijk zolang niet in strijd met wet
Internationaal vertrouwen	Naar verwachting hoog want overheid	Naar verwachting hoog want publiek	Naar verwachting lager bij sommige landen	Laag
Behoud takenpakket	Niet afhankelijk van de vorm, maar van (politieke) afspraken			
Zeggenschap reserves per sector	Reserves verevenen met sector	Aanpassen afspraken over reserves.	Reserves blijven bij instellingen	Reserves verevenen met sector

Er is op voorhand geen eenduidige uitkomst te voorspellen omdat de verschillende partijen de verschillende voor- en nadelen verschillend zullen wegen: de politieke wensen wegen zwaar voor het moederdepartement, terwijl de sector sterk hecht aan de opgebouwde investeringen en relaties met de keuringsinstellingen. Het ‘holding’ model dat we eerder noemden biedt hier ook niet echt een oplossing voor. In zo’n constructie kunnen de afzonderlijke instellingen beter herkenbaar blijven (als ‘dochters’), maar als een publiekrechtelijke holding zou worden gekozen, blijven de problemen ten aanzien van vermogens en stakeholder-betrokkenheid hetzelfde. Bovendien spelen er nog twee andere discussies een rol: (1) de discussie over “Better Regulation” waarvan de uitkomsten nog niet duidelijk zijn en (2) de discussie over de ontwikkelingen in het toezicht in het algemeen, en in deze sector in het bijzonder. Diverse respondenten gaven aan dat het keuringsmodel zoals KCB gebruikt, wel eens de nieuwe standaard zou kunnen worden (zie ook eerdere verwijzingen naar het WRR rapport over toezicht). De uitkomsten van onderzoek naar de keuringen in de vleessector door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2014) kunnen tot slot ook nog een rol gaan spelen bij de beleidsvorming.

Naast de Agentschapsvorm en de ZBO-vorm zijn er nog enkele andere varianten. Deze zijn echter om uiteenlopende redenen niet erg geschikt. Voor de volledigheid vermelden we ze hier toch even kort. Allereerst bestaan er zogenoemde deeltijd-ZBOs; hun publieke taak is niet hun hoofdtaak. Het bekendste voorbeeld zijn autogarages die ook APK-keuringen verrichten. Omdat de meeste keuringen, ook tegen hogere normen, als publieke taak worden gezien, is dit model niet van toepassing. Ten tweede zouden de keuringsinstellingen als rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) kunnen worden aangemerkt, in plaats van als ZBO. Nadeel daarvan is echter dat deze constructie nog minder bekend is in het buitenland en dus tot meer onduidelijkheid en vragen zou leiden, bijvoorbeeld bij de EU. De derde mogelijkheid die we hier kort aanstippen betreft het model van de Staatsdeelneming (zie tabel 18): een bedrijf waarvan de aandelen in handen van de overheid zijn. Het huidige EU-beleid voorziet niet in de mogelijkheid dat publieke bedrijven de keuringstaken uitvoeren. Daar zou dus eerst meer duidelijkheid over moeten komen vooraleer deze variant kan worden overwogen. Overigens zou dat wel goede afspraken tussen sector en ministerie vereisen, met name over de vermogensposities.

8 Tot slot

Aanleiding voor dit rapport is het advies De Leeuw, waarin een herpositionering van de vier keuringsinstellingen in het plantaardig domein is voorgesteld door middel van een fusie tot één dienst. Het kabinet heeft dit advies inmiddels ook tot uitgangspunt van beleid gemaakt.

In dit rapport doen we geen normatieve uitspraken over wat het ‘beste’ model zou zijn, en of de voorgestelde herpositionering een verbetering is (of voor wie), maar we geven een overzicht van de diverse mogelijkheden die er bestaan, en benoemen daarbij voor- en nadelen voor de keuringsinstellingen. Er is namelijk niet maar één beste organisatievorm; elke vorm heeft zijn eigen plus- en minpunten. Bovendien lopen er nog diverse discussies waarvan de uitkomsten nog niet bekend zijn, maar die wel invloed zullen kunnen gaan hebben. De discussie over “Better Regulation” op EU-niveau is daar een voorbeeld van. Tenslotte moet worden opgemerkt dat beslissingen over organisatievormen voor uitvoeringsorganisaties niet altijd louter op bedrijfsmatige gronden worden genomen; ook politieke wensen spelen vaak een belangrijke rol. De sector heeft zelf ook nog een aantal randvoorwaarden geformuleerd voor een herpositionering (zie hoofdstuk 7).

De mogelijke organisatievormen die we hebben besproken zijn de Agentschapsvorm, diverse ZBO-vormen (bestuurlijk, publiek, privaat) en de Staatsdeelneming. Herpositionering in de vorm van een agentschap vereist in elk geval een fusie, gezien de instellingsvoorwaarden voor agentschappen. Op het eerste gezicht heeft deze herpositionering de hoogste transitiekosten, maar leidt het – volgens het ministerie van Economische Zaken – internationaal wel tot de meeste duidelijkheid en aansluiting bij Europese wensen. De herkenbaarheid van de afzonderlijke keurmerken zou echter verdwijnen. De sectoren geven aan dat internationale duidelijkheid en herkenbaarheid in de huidige setting goed is geborgd. De naams- en merkbekendheid van de verschillende keuringsinstellingen is zeer groot. Verder is het aannemelijk dat bij toepassing van het agentschapsmodel de tarieven voor de sector meer gaan fluctueren. Tot slot wordt het ook ingewikkelder om de betrokkenheid van de stakeholders (sector) formeel te regelen. Er zijn echter geen redenen om aan te nemen dat de kwaliteit of serviceniveau van de dienstverlening of de uitvoering van type 2 of type 3 taken (derde landen normen respectievelijk taken met publiek belang zoals R&D of opleidingen) in gevaar komen in een agentschapsmodel, al hangt dat laatste ook mede af van beleidsafspraken tussen Nederland en de EU. Uitvoering van type 4 taken (private taken) zal in een agentschap moeilijker liggen. De sector geeft aan te vrezen dat er tenminste ook discussie zal ontstaan over uitvoering van type 3 taken.

Een herpositionering als Staatsdeelneming is ook mogelijk, maar wordt vermoedelijk niet wenselijk geacht vanuit internationaal perspectief. In de voorgaande hoofdstukken is besproken wat er bij zo’n omzetting komt kijken, bijvoorbeeld overleg over de vermogensposities van de keuringsinstellingen. Al met al lijkt een herpositionering tot Staatsdeelneming het minst aannemelijke scenario van alle mogelijkheden die we hebben besproken maar het is niet onmogelijk.

Het relatief meest aannemelijke scenario op basis van de huidige politieke opvattingen over ZBO’s en het door het ministerie van BZK/Wonen & Rijksdienst voorgestane ZBO beleid is een herpositionering door middel van een fusie tot één publiekrechtelijk ZBO met rechtspersoonlijkheid. Wij hebben hiervoor een ‘holding’ model geschetst waarbinnen de vier

instellingen afzonderlijk blijven bestaan, maar waarbij aan de top een nieuw bestuur (directie) wordt ingesteld. Dit vereist echter wel een groot aantal afspraken, draagvlak in de sector en maatwerk. Zo zullen er afspraken gemaakt moeten worden over de governance structuur zowel aan de top als binnen de rest van de 'holding'. Varianten die zijn genoemd is de personele unie van bestuurders, of het instellen van één raad van bestuur – onder het regime van de kaderwet te benoemen door de minister. Daarnaast zal de betrokkenheid van de stakeholders opnieuw vorm moeten krijgen. Ook hiervoor zijn mogelijkheden benoemd, zoals het instellen van een raad van toezicht, een raad van advies, of adviescommissies op specifieke onderwerpen of deelsectoren. Ook over andere onderwerpen moeten afspraken worden gemaakt: behoud van de eigen CAO, toepassing van de kaderwet, toepassing van hogere normen bij keuringen dan verplicht door de EU, positionering van neventaken en private activiteiten, de tariefstelling, en *last but not least* de verevening van de vermogensposities.

Herpositionering naar een publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid brengt dus wel veel transactie- en transitiekosten met zich mee terwijl er op bedrijfsmatige gronden eigenlijk niet veel noodzaak voor bestaat; het gaat hier vooral om een politieke wens – of politieke noodzaak, als we de politiek (ministerie, EU) zelf aan het woord laten. Vanuit juridisch perspectief is in formele zin sprake van uitbreiding van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar in materiële zin heeft de minister in de huidige setting behoudens het integrale benoemingsrecht voor het bestuur feitelijk al bevoegdheden als ware sprake van een publiekrechtelijk ZBO.

Handhaving van de bestaande juridische vorm van privaatrechtelijk ZBO's, met modernisering van de governance structuren, is feitelijk de goedkoopste variant. Ook in deze variant valt intensievere bestuurlijke samenwerking en varianten als bestuurlijke personele unies of fusies te overwegen. Gezien de huidige politieke teneur over ZBO's is deze variant volgens ons minder kansrijk dan een publiekrechtelijke variant maar niet onmogelijk.

Een bestuurlijk ZBO (zonder rechtspersoonlijkheid), al dan niet in samenhang met een agentschapsvorm voor de onderliggende organisatie zoals geadviseerd door De Leeuw, lijkt een weinig haalbare optie. Rechtspersoonlijkheid is immers van belang voor het hebben of houden van een eigen CAO. En een 'holding' constructie vereist ook rechtspersoonlijkheid (voor het aangaan van deelnemingen).

Het is nu aan de betrokken partijen – keuringsinstellingen, sectororganisaties, ministeries – om in onderling overleg en samenwerking tot een nader besluit te komen. Die samenwerking is van groot belang voor de kans van slagen bij een herpositionering. Ten eerste, omdat dan alle relevante kennis kan worden ingebracht waardoor de kwaliteit en onderbouwing van een besluit toeneemt. Ten tweede, om draagvlak te verkrijgen bij de instellingen en in de sector. Tijdens het onderzoek hebben we meermaals bemerkt hoezeer de sector betrokken is bij de herpositioneringsdiscussie en hoeveel onrust de plannen van het kabinet opleveren. Gezien de grote economische belangen die gemoeid zijn met de plantaardige sector is dat niet verwonderlijk. Bovendien zijn de banden tussen de sector en keuringsinstellingen van oudsher goed en hecht. De instelling van een gezamenlijke werkgroep, zoals gedurende de looptijd van dit onderzoek is gebeurd, is dan ook een goede eerste stap op weg naar een eventuele herpositionering, maar alle partijen moeten ervoor blijven waken dat het ook echt een gezamenlijke onderneming is en blijft.

Referenties

Academisch

- Blokhuis, M., & Sloomaker, J. (2002). De rol van de eigenaar. In A. D. Kraak & R. v. Oosteroom (Eds.), *Agentschappen: Innovatie in bedrijfsvoering* (pp. 104-111). Den Haag: SDU Uitgevers.
- Boxum, J. L., Ridder, J. d., & Scheltema, M. (1989). *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*. Deventer: Kluwer/Gerritse
- Deelen, M. & Eertink, D. (2004). Het Kadaster tien jaar ZBO: op zoek naar evenwicht., in S. van Thiel (ed.). *Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*. (p. 115-126), Apeldoorn: Kadaster.
- de Kruijf, J. A. M. (2011). *Autonomy and control of public bodies*. Enschede: University of Twente.
- Kummeling, H.R.B.M. & Duijkersloot A.P.W. & Minderman G.D. & Schagen, J.A. van & Zijlstra S.E. (1999). *Verkenningen van verantwoordelijkheid : ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op de financiën van zelfstandige instellingen op het terrein van onderwijs en onderzoek*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Meerkerk, I., & van Thiel, S.. (2011). De verborgen eigenaar: De financieel economische sturingsrelaties tussen ministeries en zbos nader bekeken. *Bestuurswetenschappen*, 2011(1).
- Mol, N.P. & de Kruijf J.A.M. (2002). *Resultaatgerichte bekostiging bij overheidsorganisaties*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Mol, N. P., & de Kruijf, J. A. M. (2003). Accounting for hybridity: Accrual budgeting in the Dutch central government. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 15(4), 542-564.
- Mookhoek, M. (2008). Groen licht voor agentschappen. *TPC*, 2008(december), 41-44.
- Mourits, M.C.M., van de Schans, J., & Oude Lansink, A.G.J.M. (2010) Plant health policy. In: A. Oskam, Meester, G. & H. Silvis (2010) *EU policy for agriculture, food and rural areas*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Scheltema, M. (1974). *Zelfstandige bestuursorganen*. Groningen: H.D. Tjeenk Willink.
- Smullen, A., van Thiel, S. & Pollitt, C. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *Beleid en Maatschappij* 28 (4), 190-201
- van Ammers, M. & S. van Thiel. (2012). Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen: het einde van Raden van Toezicht als toezichthouders bij ZBO's? *Bestuurswetenschappen*, 66(4), 35-54
- van der Meulen, B., , & van der Velde, M. (2009) *European Food Law Handbook*. Wageningen
- van Oosteroom, R. & van Thiel, S. (2004). Agentschappen: kruiwagen voor modernisering? *Bestuurskunde* 14(7), 292-300.
- van Thiel, S.. (2001). *Quangos: Trends, causes and consequences*. Aldershot: Ashgate.
- van Thiel, S. (2011). Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. In: R. Andeweg & J. Thomassen. (red.). *Democratie doorgelicht*. Amsterdam, Leiden/Amsterdam University Press. [pp. 457-475]
- van Thiel, S. (2012). *Are you being served? Over de opbrengsten van verzelfstandiging van overheidsorganisaties* (oratie) Nijmegen.
- van Thiel, S. & M.W. van Buuren. (2001). Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode? *Bestuurswetenschappen*, 55(5), 386-404.

Verschure, B. (2009). The role of public agencies in the policy making process: rhetoric versus reality. *Public Policy and Administration*, 24(1) 22-48.

Zijlstra, S. E. (2009). *Bestuurlijk organisatierecht*. Deventer: Kluwer.

Zwaan, P. J. (2012). *Struggling with europe. How initiators of horizontal forms of governance respond to eu formal rules*. Wageningen: Wageningen University.

Overige documentatie:

ARK. (1995a). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994. Deel 3, zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 1994-1995, 24130 nr 3). Den Haag: SDU uitgevers.

ARK. (1995b). *Decemberverslag 1995 van de Algemene Rekenkamer*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 1995-1996, 24555 nr 2). Den Haag: SDU Uitgeverij Plantijnstraat.

ARK. (1998). *Toezicht op uitvoering publieke taken*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 1997-1998, 25956 nr 2). Den Haag: SDU uitgevers.

ARK. (2000). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 2*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2000-2001, 27656 nr. 2). Den Haag: SDU uitgevers

ARK. (2011). *Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen rijk en derden. Rapport zicht op overheidsstichtingen; achtergrondstudie*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2010-2011, 31887 nr 4). Den Haag: SDU Uitgevers.

ARK. (2012a). *Evaluatie kaderwet zelfstandige bestuursorganen*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2011-2012, 33147 nr 1, Bijlage). Den Haag: SDU uitgevers

ARK. (2012b). *Evaluatie kaderwet zelfstandige bestuursorganen*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2011-2012, 33147 nr 3, Bijlage). Den Haag: SDU uitgevers

ARK. (2012c). *Publiek ondernemerschap Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen. Brief van de Algemene Rekenkamer*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2011-2012, 30220 nr 4, Bijlage). Den Haag: SDU uitgevers

Battes, P. (2014). Lange lijst bedrijven valt onder taks, Het Financiële Dagblad.

de Leeuw, J. (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*. Den Haag: ABDTopconsult.

de Vries, J.; Jorna, F.B.A. & van Schaik, L.G. (2002). *Het Ongrijpbare Fytosanitaire beleid*. Een discussiepaper geschreven in opdracht van de directie Landbouw van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

EC (2004). Report of a Mission carried out in the Netherlands from 11 to 15 October 2004 in order to evaluate the Implementation of the Plant Passport System - DG (SANCO)/7334/2004 - MR FINAL.

EC (2006). *Final report of a follow-up mission carried out in the Netherlands from 3 to 7 October in order to Audit the Plant Health System in the Potato Sector*.

EC (2008a). *Green Paper on agricultural product quality: product standards, farming requirements and quality schemes*. Retrieved on 21-03-2014 from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0641:FIN:EN:PDF>

EC (2008b). Final report of a general audit of official controls in the Netherlands - DG (SANCO) 2007-8006. Retrieved on 21-03-2014 from ec.europa.eu/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=7499

EC (2014). European Commission website: http://ec.europa.eu/food/plant/index_en.htm, last visit 21-03 2014.

- Eerste Kamer. (2012a). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Hoofdrapport*. (Eerste Kamer, 2012-2013, C-B)
- Eerste Kamer. (2012b). *Parlementair onderzoek privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten*. (Eerste Kamer, 2012-2013, C-C)
- Eerste Kamer. (2012c). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst*. (Eerste Kamer, 2012-2013, C-I)
- Eerste Kamer. (2014). *Toekomst Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO). Verslag van een schriftelijk overleg*. (Eerste Kamer, 2012-2013, 32615 H)
- Europees Parlement. (2014). COMAGRI press release. Gedownload op 21-03-2014 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bIM-PRESS%2b20140210IPR35527%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>
- Europees Parlement. (2014) European Parliament legislative resolution of 11 March 2014 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the production and making available on the market of plant reproductive material (plant reproductive material law) (COM(2013)0262 – C7-0121/2013 – 2013/0137(COD)) (Ordinary legislative procedure: first reading): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0185&language=EN&ring=A7-2014-0112>
- Food Chain Evaluation Consortium (FCEC) (2008) Evaluation of the Community acquis on the marketing of seed and plant propagating material (S&PM). Executive Summary. Retrieved on 21-03-2014 from http://ec.europa.eu/food/plant/plant_propagation_material/review_eu_rules/docs/s_pm_evaluation_summary_en.pdf
- FCEC (2009) *Evaluation of the Community Plant Health Regim. Inception report*. Commissioned by DG SANCO. Retrieved on 21-03-2014 from http://ec.europa.eu/food/plant/strategy/docs/inception_report.pdf
- Havinga, T., & van Waarden, F. (2013). Vertrouwen in toezicht op voedselveiligheid. In P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. de Goede, E. Ijskes & A. Knottnerus (Eds.), *De staat van toezicht. Sector- en themastudies* (pp. 133-186). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- MinBZK. (1993). *Naar kerndepartementen. Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst (commissie Wiegel)*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 1992-1993, 21427 nr. 52). Den Haag: SDU
- MinBZK. (1994). *Verantwoord verzelfstandigen (Commissie Sint)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- MinBZK. (2000). *Vertrouwen in onafhankelijkheid. (ambtelijke commissie toezicht I; commissie Borghouts)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gedownload op 21-3-2014 van <http://www.videnet.nl/download/?id=4377540>.
- MinBZK. (2001). *Kaderstellende visie op toezicht*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gedownload op 21-3-2014 <http://www.videnet.nl/download/?id=3863625>.

- MinBZK. (2008). *Zelfstandige bestuursorganen. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2007-2008, 25268 nr. 63). Den Haag: SDU uitgevers.
- MinBZK. (2012). *Rapport Kaderwet zbo's; reikwijdte en implementatie*. (Tweede Kamer, 2011-2012, 33147 nr 3, Bijlage). Den Haag: SDU uitgevers.
- MinEZ. (2007) Inventarisatie nationale koppen. Bijlage: Inventarisatie van "nationale koppen" in de huidige Nederlandse regelgeving op het terrein van landbouw, natuur en visserij.
- MinEZ. (2012a). *Brief van de staatssecretaris van economische zaken, landbouw en innovatie*. (Kamerstukken II, 2011-2012, 3300 XIII, nr 195). Den Haag: SDU uitgevers.
- MinEZ. (2012b). *Afspraken plantkeur* (brief aan kcb, kenmerk dga-pav/12371411, dd 12-12-2012).
- MinEZ (geen datum). *Herpositionering zelfstandige bestuursorganen*. (brief aan Nak, kenmerk FEZ/ 13208318)
- MinFin. (1998). *Verder met resultaat: Het agentschapsmodel 1991-1997*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- MinFin. (2002). *Evaluatie van het baten-lastendienstmodel. Brief van de minister van Financiën*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2011-2012, 28737 nr 1) Den Haag, Ministerie van Financiën.
- MinFin. (2004). Een herkenbare staat: Investeren in de overheid (Commissie Kohnstamm). Ibo verzelfstandigde organisaties op rijksniveau. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- MinFin. (2005a). *Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. Brief van de Minister van Financiën* (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2004-2005, 25268 nr 42). Den Haag: SDU uitgevers.
- MinFin. (2005b). *Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. Brief van de Minister van Financiën* (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2004-2005, 25268 nr 21). Den Haag: SDU uitgevers.
- MinFin. (2011). *De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2011-2012, 28737 nr 21 bijlage) Den Haag, Ministerie van Financiën.
- MinFin. (2013). *Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2013-2014, 28165 nr 165 Bijlage). Den Haag: Ministerie van Financiën.
- MinLNV et al. (2004) Slimfruit; Groenten - fruitkeuringen op een nieuwe manier.
- MinLNV (2004). Beleidskader Toezicht op Controle. Gedownload op 21-03-2014 van <http://edepot.wur.nl/118379>
- MinLNV. (2005). *Concept Rapport Project Plantkeur; De inrichting van de uitvoering van fytosanitaire inspecties op plantaardige producte*. Den Haag: Ministerie van LNV. Gedownload op 21-03-2014 van <http://edepot.wur.nl/118461>
- MinLNV. (2007a). Aangepaste takenlijst nak tuinbouw (brief aan nak tuinbouw, kenmerk trcjc/2007/2261, dd 10-07-2007).
- MinLNV. (2007b). Algemene criteria beoordeling fytosanitaire tarieven. (brief aan nak, kenmerk trcdl/2007/1529, dd 06-06-2007).
- MinOCW. (2010). *Instellen Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) als baten-lastendienst*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2010-2011, 31982 nr. 4). Den Haag: SDU Uitgevers.
- MinSZW. (2006). *Structuur van de uitvoering Werk en Inkomen. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bijlage reactie SVB*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005-2006, 26648 nr. 290). Den Haag: SDU uitgevers.

- MinSZW. (2007). *Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI). Brief van de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.* (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2007-2008, 26448 nr 342). Den Haag: SDU uitgevers.
- MinVROM. (2009). *Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds 2008. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer* (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2008-2009, 31924XI nr 10). Den Haag: SDU uitgevers.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2014). *Risico's in de vleesketen.* Den Haag: Onderzoeksraad voor veiligheid.
- Plantum (2013a). Factsheet EU Verordening Plantgezondheid. Gedownload op 21-03-2014 van <https://www.plantum.nl/Content/Files/file/Standpunten/Plantum%20factsheet%20-%20Fytosanitair%20beleid%20-NL%20-%20digitaal.pdf>
- Plantum (2013b). Factsheet EU Verordening Plantaardig Uitgangsmateriaal. Gedownload op 21-03-2014 van <https://www.plantum.nl/Content/Files/file/Standpunten/Plantum%20factsheet%20-%20Verkeersrichtlijnen%20-%20EU%20Verordening%20Plantaardig%20Uitgangsmateriaal.pdf>
- PWC (2010). *Een driehoeksmeting op het Kadaster: sturing, financiering en kwaliteit bedrijfsvoering. Derde evaluatie Kadaster.*
- PWC (2013). Brief Validering Retributiestelsel NVWA. Bijlage bij Kamerstukken II, 33.835 nr. 2. Gedownload op 15-04-2014 van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2013/12/20/brief-over-validering-retributiestelsel-nvwa.html>
- Staatscourant (2012). Regeling van de Minister van Financiën van 28 september 2012 over instelling, opzet en werking van agentschappen (Regeling agentschappen). *Staatscourant* nr 20668, 15 oktober 2012.
- Tweede Kamer. (2000). Regels betreffende Zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen). Memorie van Toelichting. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2000-2001, 27426 nr 3). Den Haag: SDU uitgevers.
- Tweede Kamer (2004). *Nieuwe regeling voor het toelaten van rassen, het in de handel brengen van teeltmateriaal en het verlenen van kwekersrecht (Zaaizaad- en plantgoedwet 20..)* (Kamerstukken II, 2003-2004, 26.950, nr. 3.). Den Haag: SDU uitgevers.
- Tweede Kamer. (2008). Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2008. Verslag van een algemeen overleg. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2007-2008, 31200 XIV nr 206). Den Haag: SDU uitgevers.
- Tweede Kamer. (2009). Vaststelling begroting Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2010. (Kamerstukken II, 2009-2010, 31700XIV, nr. 153). Den Haag: SDU uitgevers.
- Tweede Kamer. (2011a). *Evaluatie van het baten lasten model. Verslag van een schriftelijk overleg.* (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2010-2011, 28737 nr. 22). Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer. (2011b). Maatregelen verkeersveiligheid. Verslag van een schriftelijk overleg. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2010-2011, 29398 nr. 276). Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer. (2012). *Voedselveiligheid. Lijst van vragen en antwoorden.* (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2011-2012, 26991 nr. 335). Den Haag: SDU-uitgevers.

- Tweede Kamer (2013). *Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken: Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*. (Kamerstukken II, 2012-2013, 22.112, nr. 1639). Den Haag: SDU uitgevers.
- Tweede Kamer (2013). *Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken: Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*. (Kamerstukken II, 2012-2013, 22.112, nr. 1641). Den Haag: SDU uitgevers.
- TNO (2014). *Jaarverslag 2013*. Delft: TNO
- VWA (2009). *Opbouw VWA tariefstelsel*.
- Welp, P., Bokhorst, M., Faddegon, K., de Goede, P., Ijskes, E., & Knottnerus, A. (Eds.). (2013). *De staat van toezicht. Sector- en themastudies*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht ZBO's met omzet uit bedrijfsvoering boven € 50 mln in 2011

Naam	Omzet * € 1.000 in 2011	Type taken	Kaderwet van toepassing?	Publiekrechtelijk/ Privaatrechtelijk
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen UWV	1.847.500	Eenzijdige beslissing	Ja	Publiek
Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek TNO	601.387	Overige taken	Blijft buiten Kaderwet	Publiek
Centraal orgaan Opvang Asielzoekers COA	451.449	Eenzijdige beslissing	Ja	Publiek
Sociale Verzekeringsbank SVB	276.193	Eenzijdige beslissing	Ja	Publiek
Dienst voor het kadaster en de openbare registers	268.500	Eenzijdige beslissing	Ja	Publiek
Centraal Bureau voor de Statistiek incl CCS CBS	210.005	Eenzijdige beslissing	Ja	Publiek
PolitieAcademie (PA, ex LSOP)	209.895	Overige taken	Besluitvorming open	Publiek
RDW (Dienst Wegverkeer)	194.701	Eenzijdige beslissing	Ja	Publiek
Luchtverkeersleiding Nederland LVNL	184.448	Eenzijdige beslissing	Ja	Publiek
Uitvoeringsorganen AWBZ (Cluster)	164.612	Eenzijdige beslissing	Besluitvorming open	Privaat
NPO (Nederlandse Omroep Stichting)	161.574	Overige taken	Blijft buiten Kaderwet	Privaat
Kamers van Koophandel (Cluster) KvK	157.428	Eenzijdige beslissing	Ja	Publiek
Staatsbosbeheer SBB	153.112	Overige taken	Blijft buiten Kaderwet	Publiek
Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen KNAW	151.654	Overige taken	Blijft buiten Kaderwet	Publiek
CIZ (vws: rwt)	135.975	Eenzijdige beslissing	Besluitvorming open	Privaat
De Nederlandsche Bank DNB	118.005	Eenzijdige beslissing	Ja	Privaat
Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen CBR	108.821	Eenzijdige beslissing	Ja	Privaat
CAK (vws: rwt)	94.611	Eenzijdige beslissing	Ja	Privaat
Keuringsinstellingen Landbouwprod (Cluster)	81.100	Eenzijdige beslissing	Ja	Privaat
Autoriteit Financiële Markten AFM	79.333	Eenzijdige beslissing	Ja	Privaat
Koninklijke Bibliotheek KB	59.335	Overige taken	Blijft buiten Kaderwet	Publiek
College voor Zorgverzekeringen CVZ	54.111	Eenzijdige beslissing	Ja	Publiek

Bijlage 2: Overzicht Agentschappen met omzet uit bedrijfsvoering boven € 50 mln in 2011

Naam	Omzet * € 1.000 in 2011	Type activiteit
DJI	2.279.260	Overige taken
RWS	1.031.938	Overige taken
KLPD	607.907	Overige taken
DTO	393.811	Interne taken
RIVM	390.662	Overige taken
IND	383.324	Eenzijdige beslissing
nVWA	304.205	Eenzijdige beslissing
Agentschap NL	267.841	Eenzijdige beslissing
DUO	264.339	Eenzijdige beslissing
DR	173.214	Eenzijdige beslissing
DLG	136.500	Overige taken
RGD	132.027	Interne taken
Dictu	124.383	Interne taken
BPR	118.755	Eenzijdige beslissing
CJIB	106.826	Eenzijdige beslissing
ILT/IVW	97.721	Eenzijdige beslissing
Werkmaatschappij	96.905	Interne taken
FMHaaglanden	91.922	Interne taken
Paresto	88.526	Overige taken
DVD	81.540	Interne taken
P-direct	79.215	Interne taken
NFI	78.836	Overige taken
Logius	75.683	Interne taken
KNMI	58.860	Overige taken